مبادی سیاسیات

جلد دوم

(حکومت)

مؤلفہ

ہارون خاں شروانی

ایم۔ اے (آکسن)؛ ایف، آر، ایچ، ایس؛

بیرسٹر ایٹ لا

صدر شعبۂ تاریخ و سیاسیات جامعۂ عثمانیہ

حیدرآباد دکن

قیمت (سے)

۱۹۳۷ء

۱۳۴۶ف

فہرست مضامین "مبادی سیاسیات"

جلد ۲

دیباچہ

خداتعالیٰ کی مہربانی سے "مبادی سیاسیات" جلد اول کی اشاعت سے ٹھیک چار ماہ بعد اس کی دوسری جلد بھی ناظرین کے سامنے پیش کی جا رہی ہے۔ جلد اول جس میں زیادہ تر مملکت کے متعلق نظریات تھے "اردو داں اصحاب نے ہاتھوں ہاتھ لی، چنانچہ اس کے نسخے قریب الختم ہیں۔ ارباب فکر نے جس مہربانی سے سواگت کیا اس کے چند وقیع نمونے اس دیباچہ کی پشت پر ہدیۂ ناظرین کئے جاتے ہیں موجودہ جلد میں زیادہ تر حکومت کے کل پرزوں اور بین الاقوامی ہیئت پر بحث کی گئی ہے۔ اور پیرایہ ایسا رکھا گیا ہے کہ یہ حصہ نہ صرف ایسے طلبہ کے لئے مفید ہو جنہوں نے بی۔ اے یا ایم۔ اے میں مضمون سیاسیات تنابلہ لیا ہو۔ بلکہ وہ تمام حضرات بھی جنھیں سیاسیات حاضرہ سے دلچسپی ہے۔ اس سے کما حقہ استفادہ حاصل کرسکیں۔ آجکل کے تلاطم آمیز زمانے میں، جب بڑی سے بڑی سلطنتوں کے انتظامات بھی اندرونی اور بیرونی اثرات کے باعث ڈانواڈول ہو رہے ہیں۔ اس بات کی ضرورت ہے کہ مختلف مملکتوں کی اندرونی کیفیات پر نظر ڈالی جائے تاکہ ہمیں خود اپنے ملک کے سیاسی حالات سمجھنے میں آسانی ہو۔ انہی مقاصد کو پیش نظر رکھ کر کوشش کی گئی ہے کہ اگست (بلکہ بعض اوقات ستمبر) ۱۹۳۷ء تک کے حالات سے انتاج کیا جائے تاکہ تازہ ترین کیفیات ناظرین کے پیش نظر ہو جائیں۔ ساتھ ہی ابواب متعلقہ کے تحت قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء کا مکمل تجزیہ کیا گیا ہے، اور حواشی میں ایسی کتابوں کا حوالہ دیا گیا ہے جن سے مؤلف نے مدد لی ہے تاکہ ناظرین کا جی چاہے تو مزید تفصیلات کا مطالعہ فرما سکیں۔

آخر میں خداتعالیٰ کا بکمال عجز و انکسار سے شکریہ ادا کرتا ہوں کہ حضور پرنور بندگان عالی متعالی اعلیحضرت سلطان العلوم خسرو دکن خلد اللہ ملکہٗ کے زیر سایہ اس نے مجھے اس کتاب کے دونوں حصوں کی اشاعت کی توفیق دی۔

ہارون خاں شروانی

۳ر اکتوبر ۱۹۳۷ء

مبادی سیاسیات، جلد اول کی بابت چند وقیع رائیں

H. E. The Right Honourable Nawab Dr. Sir Akbar Hyder Nawaz Jung Bahadur, President, H. E. H. The Nizam's Executive Council:—"Your ···· instereting book."

The Islam, Lahore:— "The first original work in the Urdu language on the science of politics...... Draws his material not only from the western but also from oriental sources...Everyone interested in political thought and every lover of the Urdu language should read this book."

Dr. B. M. Sharma, Lucknow University:—"Well written...The terms chosen are really good...Anxiety to maintain cont-act between Hindu and Muslim cultures...Bound to be appreciated."

The Eastern Times, Lahore:—"Technical and scientific...Will serve the purpose of explaining the complexities of modern politics to the layman and also as a text book for University students."

K. B. Dr. S. N. A. Jafri, Director of Publicity, Government of India:—"A great service to our language."

Professor Puntambekar, Benares Hindu University:—"Heartiest congratulations."

میاں بشیر احمد صاحب، بانی و معتمد انجمن اردو پنجاب: "خوب کتاب ہے، دلی مبارکباد دیتا ہوں۔"

مشیر دکن، حیدر آباد دکن: "پیرایہ نہایت سلیس اور آسان ہے۔ سیاسی حالات سے دلچسپی رکھنے والوں اور اخبار بین حضرات کیلئے اس کا مطالعہ نہایت ضروری ہے۔"

ہمایوں، لاہور: "انداز تحریر عالمانہ ہے اور زبان صاف ستھری ہے۔ ہم اس دلچسپ اور مفید کتاب کی طرف اپنے قارئین کو خاص طور پر توجہ دلاتے ہیں۔"

جامعہ، دہلی: "مصنف کی سعی ہر لحاظ سے کامیاب ہے اور اس علم کا مبتدی بھی اس کتاب سے پورا فائدہ اٹھا سکتا ہے۔ مصنف نے عہد حاضر کی سیاسی تحریکوں پر بھی روشنی ڈالی ہے اور اس سلسلے میں جرمنی اور اٹلی کی فسطائیت اور روس کی اشتراکیت پر خاص طور پر تنقید کی ہے۔ دوران بحث میں دوسرے ملکوں کے حکومتی اداروں کا بھی ذکر کیا ہے۔ ۔۔ موصوف نے حتی الوسع کوشش کی ہے کہ اصطلاحات کے اشکال کو تشریح کی مدد سے عام فہم بنایا جائے۔"

زمانہ، کانپور: "اس کتاب میں سیاسیات کے تمام ابتدائی مسائل شرح و بسط سے بیان کیے گئے ہیں۔ وہ حصہ خصوصیت سے قابل دید ہے جہاں اس مسئلے پر گفتگو کی گئی ہے کہ زبان کی یگانگت سیاسی اتحاد کے لئے کہاں تک ضروری ہے۔ ۔۔ کتاب محنت و جانفشانی اور تحقیق و تدقیق سے لکھی گئی ہے اور اردو کے علمی ذخیرے میں ایک گراں قدر اضافہ ہے۔"

مبادیٔ سیاسیات

باب ۱۲

اعضارِ حکومت اور تفریقِ اختیارات

حکومت کے فرائض۔ ہیئت حاکمیہ اور حکومت۔ فرائض کی تقسیم۔ اعضارِ حکومت
نظریۂ تفریقِ اختیارات۔ اس نظریہ کی تنقید۔ اس میں حقیقت کا پہلو۔ آمریت۔

ہم نے کتاب کی پہلی جلد میں مملکت، اس کے ارتقا اور دائرہ عمل پر بحث کی ہے، اور یہ دکھانے کی کوشش کی ہے کہ گو علی العموم مملکت ایک مجرد اور فلسفیانہ تخیل سمجھا جاتا ہے، لیکن اس کے شبہہ کی گنجائش نہیں کہ اس میں ہمیشہ کوئی نہ کوئی طبقہ معین انسانوں کا ایسا ہوتا ہے جو اس کے کاروبار میں برابر حصہ لیتا رہتا ہے، اور اسی طبقہ کو فی الجملہ ہیئت حاکمیہ کا لقب دیا گیا ہے۔[1] ہم مختصر طور پر یہ کہہ سکتے ہیں کہ مملکت کا کاروبار وہ تمام باشندگانِ ملک سنبھالتے ہیں جن کے سپرد یہ کام دستورِ سیاسی کے ذریعہ سے تفویض کیا جاتا ہے۔ ظاہر ہے کہ ہر شخص ہر کام بیک وقت انجام نہیں دے سکتا، چنانچہ اس دستور کے ذریعہ سے یہ طے کر دیا جاتا ہے کہ تقسیم کار کن کن امور میں ہوگا اور مختلف ادارات سیاسی پر کس نوع کے افراد کا تقرر کیا جائے گا۔

حکومت کے فرائض: جلد اول میں یہ بتایا جا چکا ہے کہ حکومت کے فرائض

---

[1] جلد ۱، باب ۶ -

واختیارات کیا کیا ہیں[1]۔ پہلے تو جس چیز کی ضرورت ہے وہ آزادی ہے، اس لئے کہ غیر ملک کا قبضہ ہو جانے پر سیاسی اعتبار سے مملکت ہی کا خاتمہ ہو جائے گا۔ ساتھ ہی اس کی بھی ضرورت ہے کہ ایسے قوانین بنائے جائیں جن سے ہر فرد کو اپنی جان، مال، سعی معاش اور افزایش دولت کے مواقع کی طرف سے اطمینان[2] ہو جائے، اور ان قواعد کی خلاف ورزی کرنے پر کسی قسم کی جسمانی یا مالی نقصان کا خطرہ ہو۔ نیز اس کی بھی ضرورت ہے کہ ایسے عادل مقرر کئے جائیں جو بالکل غیر جانبدارانہ انداز سے جملہ معاملات قانون شکنی پر غور کرتے اور رائج الوقت قوانین کا بلا تعصب و جانب داری انطباق کر کے سزا تجویز کرتے رہیں مملکت کے لئے یہ بھی لازمی ہے کہ اگر اس کے انتظامات کی طرف سے کسی قسم کی روگردانی یا بغاوت کا احتمال ہو تو وہ اپنے جملہ وسائل کو کام میں لا کر ملک میں امن وامان قایم کرے۔ ظاہر ہے کہ ان تمام باتوں کے لئے روپیہ کی فراہمی بھی نہایت اہم کام ہے، اور عمیلان مملکت کو یہ بھی دیکھنا ہوگا کہ روپیہ کی فراہمی کی بہترین صورت کون سی ہے۔

یہ تو وہ فرائض واختیارات ہوئے جن کے بغیر حکومت کا چلنا ہی ناممکن ہو جائیگا۔ اس کے علاوہ بھی انفرادی مملکت ایسے امور اپنے قبضہ یا نگرانی میں لے لیتی ہے جن سے تمام مرفہ الحالی میں اضافہ ہو، مثلاً کارخانہ جات کی نگرانی، ریلیں اور سڑکیں، ذرائع حمل ونقل میں اضافہ، وظائف معمرین، جبری بیمہ وغیرہ۔ اور یہ بھی مملکت حالیہ کے کم د

---

[1] جلد ۱، باب ۱۰۔

[2] یہ اطمینان صرف انفرادی حکومت کے تحت ہو سکتا ہے۔ اشتراکی حکومت میں انفرادی مال و دولت ہی نہیں رہتی۔ دیکھو جلد ۱، باب ۹۔

بیش لازمی فرائض تصور کئے جاتے ہیں۔ان فرائض کو جن افرادِ مملکت کے ذریعہ انجام دیا جاتا ہے اسی کو ہم نے ہیئت حاکمیہ کا لقب دیا ہے۔

ہیئت حاکمیہ اور حکومت۔ہیئت حاکمیہ تو ان باشندگان ملک پر مشتمل ہوئی جو کسی نہ کسی نوع سے کاروبارِ حکومت میں حصہ لیتے ہیں۔حکومت اس ہیئت حاکمیہ کی گویا خادمہ ہے جسے اس کی مرضی پر چلنا ہوتا ہے اور جسے کسی قسم کے قصور یا تجاوز اختیارات پر علیحدہ کیا جا سکتا ہے۔اس سے نتیجہ یہ نکلا کہ تا وقتیکہ ہیئت حاکمیہ حکومت کے افعال سے خوش نہ ہو، حکومت کو استقلال نصیب نہیں ہوتا اور اسے ایک خاص حد تک ملک میں بے چینی، اختلال اور بغاوت سے دوچار ہونا پڑتا ہے، یہاں تک کہ یہ بھی امکان سے بعید نہیں کہ ہیئت حاکمیہ کی (جو مملکت کا گویا کارکن حصہ ہے) اکثریت تنگ آکر بالکلیہ حکومتِ موجودہ کی معاندت پر کمربستہ ہو جائے اور حکومت کو پلٹ دے۔اگر اختلال اور بے چینی سے ملک کو نجات دینی ہے تو ہیئت حاکمیہ اور حکومت کے مابین اوّل درجہ کا تعامل و تعاون لازمی ہے، ورنہ ملک کو بڑی مشکلات سے دوچار ہونا پڑے گا، اور اس تعامل کی واحد شکل یہ ہے کہ اداراتِ حکومت کے سپرد جو فرائض کئے گئے ہیں انھیں تا حد امکان بہترین طریقے سے پورا کیا جائے۔اور ان سے تجاوز نہ کیا جائے۔

فرائض کی تقسیم۔اگر ہم غور کریں تو جن فرائض کا اوپر شمار کیا گیا ہے وہ پانچ شعبوں میں منقسم ہوں گے:سب سے پہلے تو قانون سازی ہے، یعنی اُن قواعد کی ساخت جن کے تحت ملک میں امن و امان اور افراد کی زیادہ از زیادہ آزادی ممکن ہے،

سلے جلد ۱، باب ۹ و ۱۰

اور جن کے بغیر انسانی اداروں میں نظم کی کیفیت پیدا نہیں ہو سکتی۔ دوسرے اس بات کی نگرانی بھی نہایت ضروری اور لازمی ہے کہ ان قواعد کی پابندی ہوتی ہے یا نہیں۔ تیسرے اگر کوئی شخص ان قواعد سے انحراف کرے تو اُسے پاداش کو پہنچایا جائے۔ مملکت کے قیام کے لئے یہ بھی ضروری ہے کہ اسے بیرونی حملوں سے محفوظ رکھنے کے لئے اس کی قوت کو منظم کیا جائے اور دوسرے ممالک سے دوستانہ تعلقات رکھے جائیں تاکہ دشمن مرعوب ہو جائیں اور جنگ چھڑنے کی صورت میں انھیں نیچا دکھایا جا سکے۔ حکومت کا آخری فرض یہ ہوگا کہ ان تمام انتظامات کے برقرار رکھنے کے لئے روپیہ فراہم کیا جائے۔ یہ تقسیم ان فرائض کی ہوئی جو افراد کے کاموں میں کم از کم مداخلت کئے بغیر ضروری ہوں! لیکن اگر غور کیا جائے تو جتنے بھی قدم اصول اشتراکیت کی طرف بڑھائے جائیں گے اور حکومت کے سپرد جتنے بھی مزید فرائض کئے جائیں گے وہ سب کے سب قانون سازی، اور ان قوانین کی پابندی کی نگرانی ہی کے تحت آئیں گے، اس لئے کہ روگردانی کی شکل میں تحکیم، حفاظت اور محاصل ہر حالت میں لازمی ہیں، خواہ مملکت کا رجحان انفرادیت کی طرف ہو یا اشتمالیت کی طرف، چنانچہ جتنے بھی زیادہ فرائض حکومت کے سپرد کئے جائیں گے اتنی ہی زیادہ مصروفیت قانون ساز، اور نگراں پابند قانون کی بڑھ جائے گی۔

اگر غور کیا جائے تو یہ جو پانچ شقیں فرائض حکومت کی بیان کی گئی ہیں ان میں سے بعض فرائض ایسے ہیں جو ایک دوسرے سے اس قدر مطابق ہیں کہ ان کا ایک ہی ادارے کے سپرد رہنا مناسب ہے۔ ظاہر ہے کہ پابندی قانون کی نگرانی بغیر کسی قسم کے آلۂ جبر کے بے سود ہے، ورنہ اگر قانونی تہدید نہ ہوگی تو محض

ہدایت و ترغیب سے کام چلنا نہایت دشوار ہے۔ بجنسہ یہی کیفیت مدافعت بیرونی کے فرض کی ہے، اور گو عام طور پر حکومت محض اپنی قوت کو منظم کرکے اور دوسرے ممالک سے رشتہ قائم کرکے دشمنوں کو مرعوب کرلیتی ہے، لیکن اسے ہمیشہ دشمن سے مقابلہ کے لئے تیار رہنا چاہیئے۔ اور اس فرض کی ادائگی میں اسے تقریباً اسی طرح کے طریقے استعمال کرنے پڑیں گے جو اندرونی بے چینی کی روک کے لئے استعمال کرنے پڑتے ہیں، اسی لئے آج کل یہ دونوں فرائض علی العموم ایک ہی ادارۂ حکومت کے سپرد کر دیئے جاتے ہیں۔ علاوہ ازیں ایک دوسرا امر بھی غور طلب ہے۔ اگر دیکھا جائے تو قانون سازی اور محصول عائد کرنا یہ دونوں ایک ہی اصول کے تحت آتے ہیں، اس لئے کہ دونوں کے تحت انسان پر پابندیاں لگائی جاتی ہیں اور قانون سازی میں انسان کی جسمانی و روحانی آزادی کی قطع و برید کی جاتی ہے تاکہ دوسروں سے تصادم کا اندیشہ باقی نہ رہے اور تاحد امکان زائد از زائد آزادی باقی رہے؛ محصول عائد کرنے کا مقصد بھی اس کے مماثل ہوتا ہے وہ یہ کہ انتظاماتِ ملک چلانے کی غرض سے انسان کے گاڑھے پسینے کی کمائی سے جو آمدنی ہوتی ہے اس میں سے ایک معتد بہ حصہ وصول کیا جائے اور اس طرح افراد کی مالی آزادی کو محدود کر دیا جائے۔ یہی وجہ ہے کہ تقریباً ہر ملک اور ہر زمانہ میں قانون سازی اور محاصل عائد کرنے کا اختیار ایک ہی ادارے کے سپرد ہوتا ہے، یہاں تک کہ ان ممالک میں بھی جہاں قانونی اصول کی نوعیت الوہی سمجھی جاتی ہے، وہاں محاصل بھی ایسے احکام کے تحت ہی عائد کئے جاتے ہیں جن کے متعلق سمجھا جاتا ہے کہ وہ خدا کی طرف سے بندوں کے مفاد کے لئے نازل ہوئے ہیں۔[1]

---

[1] اس کی بدیہی مثال یہ ہے کہ شرع اسلامی میں قوانین کے اصول بھی قرآن مجید اور حدیث نبوی سے اخذ کئے گئے ہیں اور محاصل بھی انھیں کی سند سے عائد سمجھے جاتے ہیں۔

اعضاء حکومت ۔ الغرض اگر نظر غائر سے دیکھا جائے تو حکومت کا کام تین بڑے شعبہ جات یا اعضاء کے سپرد ہوتا ہے: پہلے تو وہ عضو حکومت ہے جس کے سپرد تنظیم کی خاطر افراد کی آزادی کے حدود معین کرنے کا فرض ہوتا ہے خواہ یہ حدود جسمانی پابندیوں پر مشتمل ہوں یا مالی پابندیوں پر، دوسرا وہ عضو جس کے سپرد ان قوانین کا نفاذ ہوتا ہے اور جس کے متعلق ملک کو اندرونی اختلال اور بیرونی ممالک کے حرص وآز سے بچاؤ کا اہم کام سپرد ہوتا ہے، اور تیسرا عضو وہ ہے جو قانون شکنی کے شبہہ کی صورت میں یہ طے کرتا ہے کہ فی الواقعہ قانون توڑا گیا ہے یا نہیں، اور اگر توڑا گیا ہے تو پھر مجرم کو پاداش کو پہنچانے کی تجویز یا سفارش کرتا ہے۔ پہلے ادارہ کو عضو مقننہ، یا "مقننہ"، دوسرے کو عضو عامل یا "عاملہ" اور تیسرے کو عضو عدالت یا "عدلیہ" کا لقب دیا جاتا ہے۔ حکومت کے حدود اختیار کا بیان دراصل انہی تین عظیم الشان اعضائے حکومت کے تذکرے پر مشتمل ہوگا۔

اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ ان تینوں "اعضائے حکومت" کا ایک دوسرے سے کس قسم کا تعلق ہونا چاہیے۔ جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے[۵]، بعض ممالک میں انتظام مدن ایک خاص اصول پر مبنی رہا ہے، وہ یہ کہ چونکہ قوانین انسانی تقسیم ہوتے ہیں اس لئے خدا گویا اساس قانونی ودیعت کرتا ہے اور علماء وائمہ قانون ان اصول الٰہیہ کی تاویل کرتے ہیں؛ دوسرے جہاں تک عاملانہ اقتدار کا تعلق ہے "سردار قوم کی کیفیت اس کے خادم کی جیسی ہوتی ہے[۶]۔" محکمۂ عدلیہ کو ہر ملک میں بالکل ثانی سمجھا جاتا

---

[۵] جلد ۱، باب ۷۔

[۶] سید القوم خادمھم۔

ہے: اور اس کی ذراسی کمی کے ساتھ جملہ ادارات حکومت میں خامی پیدا ہوجاتی ہے۔ ان اصول کا ائمہ سیاسیات نے بار بار ادعا کیا ہے اور حکام مدن نے ان پر عمل کیا ہے۔ چنانچہ حضرت عمرؓ کے زمانہ میں جو قاضی مقرر کئے جاتے تھے اُن کا تعلق مقامی صوبہ دار دن سے نہیں بلکہ خود خلیفۂ وقت کے ساتھ ہوتا تھا، اور ایسی مثالیں موجود ہیں کہ خود خلیفہ کو قاضی نے طلب نامہ بھیج کر بلایا ہو اور اسے حاضر ہونا پڑا ہو۔ ممالک مغربی میں اس اصول پر حال ہی میں عمل ہونا شروع ہوا ہے[۸]، گو ارسطاطالیس ہی کے زمانہ سے یہ محسوس کیا گیا تھا کہ ہر مملکت میں یہ شعبے ایک دوسرے سے جداگانہ ہوتے ہیں[۹]۔ سولھویں صدی عیسوی کا سیاست داں ژاں بودیں یورپ میں شاید پہلا شخص تھا جس نے یہ اصول پیش کیا کہ فرمانرواؤں کو عادلانہ فرائض کو خود اپنے آپ پورے نہیں کرنے چاہئیں بلکہ عدالت کا کام دوسروں کے سپرد کردینا چاہئے۔ وہ کہتا ہے کہ "اگر قانون سازی اور عدالت دونوں ایک ہی شخص کی سپردگی میں ہوں تو پھر اس کے معنی یہ ہونگے کہ عدل و اختیار معافی، قانون کا انطباق اور اس سے خود مختارانہ گریز، ان سب میں خلط مبحث ہوجائے گا[۱۰]"۔ اس کے بعد جب یورپ نے اس تقسیم کاری کے اصول پر ذرا

---

[۸] مثلاً اٹھارویں صدی عیسوی سے پیشتر انگلستان کا بادشاہ عدالت پر کلیتہً حاوی تھا۔ اس کے لئے دیکھو چیمبرز: "تاریخ دستور انگلستان" ترجمہ اُردو۔ جامعہ عثمانیہ حیدرآباد دکن باب ۴، جہاں تیین کا یہ فقرہ نقل کیا گیا ہے کہ "مناسب ہے کہ عادل منزلہ شیروں کے ہوں، مگر ایسے شیر جو تخت شاہی کے تابع ہوں تاکہ وہ اقتدار ملکی کے کسی جز کی خلاف ورزی یا مخالفت نہ کرسکیں"۔

[۹] ارسطاطالیس: "سیاسیات" Aristotle's Politics اشاعت آکسفورڈ باب ۴، پارہ ۱۴

[۱۰] دیکھو بنچلی: "نظریۂ مملکت" ترجمہ اُردو، جامعہ عثمانیہ، حصہ ۷، باب ۶ –

زیادہ زور دیا ہے وہ انگریز مصنف لوک ہے جس نے اپنے "رسالہ جات متعلق حکومت" میں حکومت کے متعلق شعبوں کو ایک دوسرے سے ممیز کیا۔ لیکن اس کے نظریہ کے اساس میں وہ اعضا نہیں ہیں جو اوپر بیان کئے گئے ہیں، بلکہ وہ ایک طرف تو حکومت کو "قانون ساز" "عاملانہ" اور "وفاقیتی" شعبوں کے سپرد کرتا ہے۔ اور دوسری جانب حکومت کا مرکز ایک "دار عامہ" کو بتاتا ہے جو اس کی دانست میں امور مملکت کی ہمیشہ نگرانی کرتا رہتا ہے۔ لیکن جس شخص نے تقسیم کار کے اصول پر سب سے زیادہ زور دیا ہے وہ فرانسیسی بیرن مونٹیسکیو ہے، جس نے اپنی کتاب "روح قوانین" کو اٹھارویں صدی عیسوی کے وسط میں لکھ کر اور اس میں "تفریق اختیارات" کے اصول پر زور ڈال کر دنیا کے بعض دساتیر پر براہ راست اثر ڈالا۔ یہاں مناسب معلوم ہوتا ہے کہ مونٹسکیو کی کتاب کے ایک پارہ کا ترجمہ بجنسہ کر دیا جائے وہ کہتا ہے کہ:-

نظریۂ تفریق اختیارات:- "ہر حکومت میں تین قسم کا اقتدار مرکوز ہوتا ہے، اول اقتدار قانون سازی؛ دوسرے اقتدار عاملہ، جس کے سپرد دو کام ہوتے ہیں قانون اقوام کا نفاذ اور ملکی قوانین کی ترویج؛ پہلے اقتدار کے تحت فرماں روا یا عامل موقتی یا مستقل قوانین بناتا ہے۔ اور موجودہ قوانین میں ترمیم و تنسیخ کرتا ہے، اور دوسرے کے تحت وہ جنگ چھیڑتا ہے، لڑائی ختم کرتا ہے، سفیروں کو بھیجتا اور بلاتا ہے، امن عامہ قایم کرتا ہے، اور ملک کو دول خارجہ کے حملوں سے محفوظ رکھتا ہے۔ ان دونوں کے علاوہ ایک تیسرا اقتدار بھی ہے جس کی رو سے مجرموں کو سزا دی جاتی ہے

ف "رسالہ جات متعلق حکومت ملکی" Lockes Treatises on Civil Government

رسالہ ۲ - ابواب ۱۲، ۱۳-

اور افراد کے مابین جو جھگڑے پیدا ہوتے ہیں انھیں طے کیا جاتا ہے، اس اقتدار کو عدلی اقتدار کہتے ہیں اور یہ اقتدار عاملہ سے جداگانہ ہوتا ہے۔ جہاں ایک ہی شخصیت میں اقتدار مقننہ و عاملہ دونوں مرکوز ہوں وہاں آزادی کا بول بالا نہیں ہو سکتا اس لئے کہ ایسی صورت میں لوگوں کو ہمیشہ یہ خوف لگا رہے گا کہ ایک ہی حکمراں یا جماعت ظالمانہ قوانین بھی بنائے گی اور ان کا نفاذ بھی ظالمانہ انداز سے کرے گی۔ اسی طرح اگر عدلی اقتدار جماعتِ مقننہ میں مرکوز ہو تو گویا عادل ہی قانون ساز بھی ہوگا اور اسی طرح رعایا کی زندگی اور آزادی دونوں پر مطلق العنانی کے ساتھ قابو یافتہ ہو جائے گا۔ اگر عدالت اور عاملانہ اقتدار دونوں ایک شخصیت کے سپرد ہوں، خواہ وہ اعیان پر مشتمل ہو یا عموم پر، تو بس ہر چیز کا خاتمہ ہی ہو جائے گا۔[۱۲]

یہ ہے وہ مشہور نظریہ جس نے دنیا کے بعض نہایت اہم دساتیر پر زبردست

---

[۱۲] ہمیں مونٹسکیو کے اس نظریہ "تفریق اختیارات" سے خاص طور پر دلچسپی ہے۔ مدت دراز سے ہندوستانی برطانوی حکومت سے مطالبہ کر رہے ہیں کہ عمال حکومت کو اس وقت جو عادلانہ و عاملانہ اختیارات حاصل ہیں ان کی تفریق کی جائے مثلاً کلکٹروں (ڈپٹی کمشنروں) ڈپٹی کلکٹروں (اکسٹرا اسسٹنٹ کمشنروں) اور تحصیلداروں سے فوجداری کے اختیارات لے لئے جائیں لیکن اس وقت تک برطانوی ہندی حکومت اس اصلاح پر رضامند نہیں ہوئی، درآنحالیکہ قلمرو اعلیحضرت خسرو دکن خلد اللہ ملکہٗ اور بعض دوسری ریاستوں میں مدت سے اس اصول پر عمل کیا جا رہا ہے۔ آجکل ہندوستانی سیاسی بے چینی کے زمانہ میں مونٹسکیو کا یہ خیال بالکل صادق معلوم ہوتا ہے اس لئے کہ آجکل ہندوستان میں گورنر جنرل ان مجلس عاملہ ہی قواعد نافذ کرتے ہیں، انھیں کی پولیس گرفتار کرتی ہے اور انھیں کے قائم مقام عادل ملزموں سے جیل خانے بھرتے ہیں۔ مونٹسکیو کا یہ فقرہ اس کی کتاب "روح قوانین" Esprit des lois E 6 11 میں ملے گا۔

اثر ڈالا۔ مونٹسکیو کی کتاب ۱۷۴۸ء میں شائع ہوئی اور اس کے بعد سب سے پہلا دستور جو مرتب ہوا اس میں اسی "تفریقِ اختیارات" کے اصول پر تقریباً پورے طور سے عمل ہوا۔ ممالک متحدہ امریکہ کے دستور سازوں نے اپنے ساختہ پرداختہ طرز حکومت کی بنیاد ہی اس اصول پر رکھی کہ عاملہ، مقننہ، اور عدلیہ تینوں اعضاء حکومت حتی الامکان ایک دوسرے کے اثر اور دست برد سے آزاد رہیں، چنانچہ ممالک متحدہ امریکہ میں آج تک وزرا وہاں کی جماعت مقننہ یعنی کانگریس کے نہ رکن بن سکتے ہیں نہ اُن کے سامنے ذمہ دار ہیں، اور بہت سی ریاستوں کے عادل اور ان کے عملہ کا بیشتر حصہ منتخب ہوتا ہے گو ان سے اگر کوئی حرکتِ ناشایستہ سرزد ہو جائے تو اکثر ریاستوں میں انھیں جماعت مقننہ یا وہ اور جماعتِ عاملہ مل کر انھیں خدمت سے علیحدہ کر سکتی ہے[۱۳]۔ مونٹسکیو کے خیالات کا خود اس کے ملکِ فرانس پر بھی بہت کافی اثر پڑا، چنانچہ ۱۷۸۹ء کے انقلاب کے بعد فرانس کے پہلے تحریری دستور میں جو ۱۷۸۹ء کے انقلاب کے بعد بنایا گیا تھا، یہ فقرہ موجود ہے کہ "ہر وہ معاشرہ جس میں ...... تفریقِ اختیارات کے اصول کا تعین نہیں ہوتا اُس میں دستور ہی کا فقدان سمجھنا چاہیے"[۱۴]۔ فرانس میں اس نظریہ کا اس وقت بھی اتنا اثر ہے کہ معمولی عدالتیں سرکاری عہدہ داروں کی ان خلاف ورزی کے مقدمات کی سماعت نہیں کر سکتیں جو ان سے سرکاری فرائض کی انجام دہی میں سرزد

---

۱۳ امریکی ریاستوں میں عادلوں کے تقرر اور علیحدگیوں کے طریقوں کا نہایت عمدہ تذکرہ برائس کی مستند تصنیف "دولت عامۂ امریکہ" Bryce: American Commonwealth جلد ۱، حصہ ۲، باب ۴۲ء میں ہے۔

۱۴ دستور فرانس ۱۷۹۱ء حصہ اول "اعلانِ حقوقِ انسانی" دفعہ ۱۶، "تاریخ مورخین عالم"، جلد ۱۲۔

ہوتی ہوں بلکہ ان کی سماعت خاص عدالتہائے انتظامی میں کی جاتی ہے۔ الغرض مونٹسکیو کے نظریہ تفریق اختیارات کی وجہ سے ایک جدید طرز کی حکومت کی ابتدا ہوتی ہے۔ جس میں عاملہ مقننہ اور عدلیہ ایک دوسرے سے جداگانہ عناصر حکومت سمجھے جاتے ہیں۔

اس نظریہ کی تنقید۔ غور کیا جائے تو حکومت کے ان تینوں اعضا یعنی مقننہ عاملہ، اور عدلیہ، کے درمیان ایسی تقسیم کار، جس کی وجہ سے ان تینوں میں کسی قسم کا تعلق باقی نہ رہے، نہ صرف ناممکن ہے بلکہ نقصان رساں بھی ہے۔ حقیقت یہ ہے کہ مونٹسکیو نے جن حالات وواقعات سے یہ نتیجہ اخذ کیا تھا ان کی رفتار کو وہ سمجھا ہی نہیں۔ اس نے اپنی دانست میں دستور انگلستان کا غائر مطالعہ کرکے اپنے نتائج اخذ کئے تھے۔ یہ زمانہ تاریخ انگلستان میں نہایت ممتاز زمانہ تھا، اس لئے کہ دستاویز حقوق ۱۶۸۹ء اور "قانون بندوبست" ۱۷۰۱ء کے ذریعہ سے شاہ انگلستان کے اکثر ایسے اختیارات جو پچھلے پچاس سال میں اس کے اور پارلیمنٹ کے درمیان مابہ النزاع رہے تھے، اس کی گرفت سے نکال لئے گئے تھے، اور مؤخر الذکر قانون کی رو سے ایک طرف تو محکمہ عدلیہ بیرونی اثرات سے تقریباً آزاد ہوگیا تھا اور دوسری جانب یہ قاعدہ ہوگیا تھا کہ بادشاہ کا کوئی وزیر یا وظیفہ خوار دارالعوام میں نشست نہ کرے تاکہ پارلیمنٹ شاہی اقتدار سے بالکل آزاد رہ سکے۔ واقعہ یہ ہے کہ اگر یہ آخری قاعدہ باقی رہتا تو کابینی حکومت، جو آج کل کے انگریزی دستور کی جان ہے، قطعاً ناممکن ہوجاتی اور یہ طریقہ کہ وزیراعظم پارلیمنٹ کی اکثریت کا رہبر ہوتا ہے، اسی وقت

ثلے شبنز "مناشیر منتخبہ" Select Charters "تتمہ قانون بندوبست دفعہ ۲"-

ممکن ہوا، جب عہد ملکۂ این کے اوائل میں اس میں ترمیم کردی گئی اور بڑے بڑے عہدہ داران حکومت کا رکن دارالعوام بننا ممکن ہو گیا[16]۔ بہرحال اس میں شبہ نہیں کہ مونٹسکیو کے پیش نظر جو ممتاز مملکتیں تھیں، یعنی انگلستان و فرانس، اُن میں سے فرانس میں تو جملہ اختیارات ایک شخص واحد یعنی بادشاہ کی ذات میں مرکوز تھے اور وہ جو چاہتا تھا کرتا تھا۔ رہا انگلستان، تو اس میں ۱۶۸۹ء اور ۱۷۰۱ء میں یہ کوشش کی گئی تھی کہ تینوں اعضاء حکومت کو ایک دوسرے سے آزاد کر دیا جائے۔ جب صورت حال یہ تھی تو کسی قسم کے تعجب کی بات نہیں کہ مونٹسکیو نے انگلستان کے مروجہ دستور کو فرانس کے طرز حکومت پر ترجیح دی۔

بہرنوع جیسا ابھی بیان کیا گیا ہے، یہ ناممکن ہے کہ مختلف اعضاء حکومت ایک دوسرے سے بالکل آزاد ہوں۔ سب سے پہلی بات تو یہ یاد رکھنی ہے کہ حکومت چند خود مختار اور ایک دوسرے سے غیر متعلق ادارات کے مجموعہ کا نام نہیں بلکہ اس میں ایک اندرونی وحدت پائی جاتی ہے، اور یہ ادارات اس جاندار جسم کے اسی طرح اعضاء ہیں جیسے جسم انسانی میں ہاتھ پاؤں، کان، ناک۔ بلکہ سچ تو ہے کہ ان اعضاء سیاسیہ کے مابین اعضاء جسمانی سے کہیں زیادہ تعلق پایا جاتا ہے۔ اگر

---

[16] ۱۷۰۶ء میں اس قاعدے کی ترمیم کر دی گئی۔ اگر قانون بندوبست کی یہ شرط باقی رہتی تو دستوری ارتقاء بالکل مختلف ہوتا، اور اراکین کابینۂ انگلستان بجائے اراکین پارلیمنٹ ہونے کے اس میں نشست نہ کر سکتے، جس کی وجہ سے بجائے کابینی حکومت کے امریکہ کی سی "صدارتی حکومت" قائم ہو جاتی، جہاں مجلس وزراء جماعت نیابتی کے سامنے نہیں بلکہ محض صدر جمہوریہ کے سامنے جواب دہ ہوتی ہے۔

بالفرض سیاسی اعضاء ایک دوسرے سے ایک حد تک آزاد بھی ہوں تاہم ان میں باہمی تعلق ضرور رہتا ہے اور وہ اس وجہ سے کہ ان سب میں جو قوت محرکہ ہے وہ ایک واحد سیاسی جسم یعنی مملکت سے پیدا ہوتی ہے۔ پھر یہ بھی غلط ہے کہ یہ اعضاء رتبے میں برابر ہیں۔ کوئی ادارہ اس وقت تک کام نہیں کر سکتا تاوقتیکہ اس میں تنظیم نہ ہو اور کسی قسم کی تنظیم بدون قواعد و قوانین کے ممکن نہیں۔ لہذا کسی مملکت میں اسی ادارے کو فوقیت حاصل ہوگی جس کے سپرد قانون سازی کا اہم کام ہو، اور کوئی ایسی حکومت شخصی یا مطلق العنان نہیں کہلائی جا سکتی جس میں فرمانروا کو محض عاملانہ اختیارات حاصل ہوں، لیکن وہ قانون سازی پر حاوی نہ ہو۔ ضرورت تنظیم کے ساتھ ہی ساتھ ایک اور وجہ بھی ادارہ مقننہ کے تفوق کی ہے۔ یہ بتایا جا چکا ہے کہ چونکہ قواعد و محاصل دونوں ان پابندیوں کا نام ہے جو مملکت تنظیم و انتظام کی خاطر افراد پر عاید کرتی ہے اس لئے یہ دونوں علی العموم ایک ہی ادارے کے سپرد ہوتے ہیں، اور یہ عیاں ہے کہ وہی ادارہ سب پر حاوی ہوگا جسے خزانۂ مملکت پر قابو ہوگا۔ حقیقت یہ ہے کہ آزادی کی اساس محض ظاہری تفریق اختیارات پر نہیں ہوتی (جیسا مونٹسکیو اور فرانس کے انقلابی سمجھتے تھے) بلکہ اس کا دار و مدار ارکان حکومت کی عام روش و طرز کار پر ہوتا ہے۔ اگر کسی طرح سے اعضاء حکومت کے مابین مکمل تفریق ہو بھی جائے تو وہ مملکت کے لئے نہایت مضر ہوگی، اس لئے کہ ایسی حالت میں مختلف اعضاء سیاسیہ کے مابین افراتفری اور حسد کا مادہ پیدا ہو جائے گا جس سے مملکت کے کمزور ہو جانے کا اندیشہ ہے۔[۱۰]

---

[۱۰] اس نظریہ کی مزید تنقید کے لئے دیکھو گلکرسٹ اصول سیاسیات Gilchrist: Principles of Political Science باب ۱۲۔

اس میں حقیقت کا پہلو۔ اس نظریہ میں جو حقیقت مضمر ہے وہ یہی ہے کہ اگر مختلف اعضا رحکومت کے مابین ایک حد تک تقسیم کار کر دیا جائے تو قانون قدرت کے مطابق ہر عضو کے لئے اپنے متعلقہ امور کو بحسن خوبی انجام دینے کا موقع حاصل ہو جائے گا لیکن یہ خیال کہ یہ تقسیم کار ایسا مکمل ہو سکتا ہے کہ ہر عضو حکومت کو دوسرے سے واسطہ ہی نہ رہے، سراسر غلط ہے، اس لئے کہ ان کے مابین کہیں نہ کہیں تماس ہونا لازمی ہے۔ مثلاً ہر شخص اس پر متفق ہو گا کہ محکمۂ عدلیہ کو اپنے مخصوص کام کی نوعیت کی وجہ سے جماعت عاملہ و ادارۂ مقننہ دونوں سے آزاد ہونا چاہیئے تاکہ جماعت عاملہ کے ارکان سے خلاف قانون افعال پر غیر جانبدارانہ باز پرس کی جا سکے، خود ادارۂ مقننہ کو اپنے حدود اختیار سے بڑھنے سے روکا جا سکے، اور قانون کا انطباق بلا رو و رعایت بڑے چھوٹے پر ہو سکے۔ لیکن ظاہر ہے کہ عادلوں کے تقرر کا اختیار کسی نہ کسی کو ضرور ہو گا۔ یہ مونٹسکیو کے نظریۂ تفریق اختیارات ہی کی برکت ہے کہ ممالک متحدہ امریکہ کی اکثر ریاستوں میں عادلوں کا تقرر انتخاب عامہ کے ذریعہ سے ہوتا ہے، اور اس کی ترویج کے باعث جو طرح طرح کی رشوت ستانی وہاں عدالت جیسے اہم عضو حکومت میں چلتی ہے وہ اس عظیم الشان مملکت کے ماتھے پر گویا کلنک کا ٹیکہ ہے[۱۸]۔ اب اگر عام انتخاب نہ ہو گا تو یا تو جماعت عاملہ عادلوں کا تقرر کرے گی، ورنہ ادارہ مقننہ، اور جماعت مقننہ کے تقرر میں بھی اسی قسم کی خرابیاں ممکن ہیں جیسے عام انتخاب کی صورت میں۔ یہی وجہ ہے کہ اکثر ممالک میں عادلوں کے تقرر کا اختیار جماعت عاملہ کو ہی دیا جاتا ہے۔ گو ایک مرتبہ تقرر کے بعد عادل کے اثر سے آزاد ہو جاتے ہیں۔ اور (سوائے سخت بدعملی

شلے[۱۸] برائس، حسب سابق۔

کی صورت کے، انھیں کوئی علیحدہ نہیں کر سکتا، نہ ان پر جرمانہ کر سکتا ہے[۵۹]۔ واقعہ یہ ہے کہ محکمہ عدلیہ کو جو آزادی مختلف خود مختار ممالک میں حاصل ہے اس کا باعث یہی ہے کہ حتی الامکان اسے کسی دوسرے محکمے کے تابع نہیں سمجھا جا سکتا۔ بعض ممالک مثلاً فرانس میں تو نہ صرف عادل محکمۂ عاملہ سے آزاد ہیں بلکہ عمال حکومت ان خلاف قانون افعال کے لئے جو سرکاری کارگزاری کے دوران میں سرزد ہوں، معمولی عدالتوں میں نہیں بلکہ ان مخصوص "انتظامی عدالتوں" کے سامنے جواب دہ ہوتے ہیں جو اس "تفریق اختیارات" کے اصول کے تحت خاص طور پر عمال حکومت کے مقدمات کے لئے قائم کی گئی ہیں[۶۰]۔

اس اصول کی ترویج کی وجہ سے دنیا کی دستوری حکومتوں کی دو شقیں ہو گئی ہیں ایک وہ ممالک جہاں "کابینی"، یا "ذمہ دار" حکومت رائج ہے۔ جیسے انگلستان، فرانس کناڈا، جنوبی افریقہ، آسٹریلیا۔ یعنی جہاں مجلس کابینہ جو جماعت عاملہ کے سرگروہوں پر مشتمل ہوتی ہے۔ جماعت مقننہ کے سامنے ذمہ دار، وجواب دہ ہوتی ہے، اور اس

[۵۹] انگلستان میں عادلوں کا تقرر لارڈ چانسلر کی سفارش پر ہوتا ہے؛ اور تا وقتیکہ وہ اپنا کام خوش اسلوبی سے انجام دیے جائیں انھیں علیحدہ نہیں کیا جا سکتا۔ فرانس میں وزیر عدل کی سفارش پر صدر جمہوریہ بڑے بڑے عادلوں کا تقرر کرتا ہے۔ جرمنی کے ۱۹۱۹ء والے دستور کی رو سے عدالت العالیہ کے عادل جب تک ان کا جی چاہے اپنے عہدے پر برقرار رہتے تھے اور انھیں اس وقت تک خاست نہیں کیا جا سکتا تھا جب تک ان کے خلاف کسی دوسری عدالت کا حکم نہ ہو۔ ممالک متحدہ امریکہ کے مرکزی عدالت العالیہ کے ارکان کی تنخواہ میں کسی قسم کی کمی نہیں کی جا سکتی۔

[۶۰] فرانس کی انتظامی عدالتوں کی بابت ڈائسی نے اپنی کتاب "قانون دستوری"،
Dicey: Law of the Constitution
باب ۱۲ میں مفصل بحث کی ہے۔

کے اکثر افراد اسی جماعت مقننہ کے افراد میں سے منتخب کئے جاتے ہیں، اور دوسرے وہ ممالک جہاں "صدارتی" یا غیر ذمہ دار حکومت رائج ہے، جیسے ممالک متحدہ امریکہ اور اکثر دوسری امریکی مملکتیں، یعنی جہاں جماعت مقننہ کا جماعت عاملہ کے تقرر یا برخاستگی پر مطلق کسی قسم کا قابو نہیں ہوتا۔ ظاہر ہے کہ ہر حکومت اپنے ملک اور اپنے ماحول کے تاریخی ارتقار کا نتیجہ ہوتی ہے، اور یہ نہیں کہا جا سکتا کہ ان دونوں میں سے کوئی دوسرے طریق پر فوقیت لئے ہوئے ہے۔ ان دونوں قسم کی حکومتوں کا مفصل ذکر متعاقب کیا جائے گا، یہاں صرف یہ یاد رکھنا چاہیے کہ جہاں ایک طرف تو انگلستان جیسے "پارلیمنٹی" ملک میں جماعت مقننہ جماعت عاملہ کے ہر فعل کی باز پرس نہیں کرتی۔ اور اکثر ایسے معاملات جیسے جنگ، صلحنامہ، اور فوج کی تفصیلی دیکھ بھال، عام انتظامات ملکی، خارجی معاملات وغیرہ کو جماعت عاملہ کی صوابدید پر چھوڑ دیتی ہے، وہاں ایسے ملکوں میں بھی جہاں "غیر ذمہ دار حکومت" رائج ہے، جماعت مقننہ یا اس کا کوئی جزو بہت سے عاملانہ امور میں درخور رہتی ہے، مثلاً ممالک متحدہ امریکہ میں مجلس سینات کے سپرد اعلیٰ عہدہ داران جمہوریہ مواخذہ کیا گیا ہے جس میں جماعت مقننہ کا دوسرا جزو لیعنی دارالنائبین بمنزلہ مستغیث کے ہوتا ہے، اور جہاں تک محاصل کا تعلق ہے جماعت عاملہ کو کانگریس کے سامنے سر تسلیم خم کرنا پڑتا ہے۔ پھر تقریباً ہر ملک میں جماعت عاملہ کے رکن اعلیٰ کو قوانین پر حق امتناع حاصل ہوتا ہے خواہ وہ کیسا ہی کمزور یا محدود کیوں نہ ہو[۲۱]، اور ہر ملک کے ہر محکمہ کو اندرونی تنظیم

---

[۲۱] حق امتناع:- انگلستان میں بادشاہ کو قانوناً حق امتناع حاصل ہے۔ لیکن ۱۷۰۷ء سے اسے کام میں نہیں لایا گیا۔ صدر جمہوریہ فرانس کو براہ راست حق امتناع حاصل نہیں ہے۔ لیکن وہ کسی قانون کے بابت

(بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۱۷ پر)

کے لیئے قواعد بنانے اور ان کی تعمیل کرانے کا پورا اختیار حاصل ہوتا ہے۔

آمریت ۔ اس سے یہ معلوم ہوا کہ ان ممالک میں جہاں دستوری حکومت رائج ہے، یعنی جہاں کے سیاسی تنظیم کا دارومدار کسی نسبتہً مستقل دستور کے تحت ہوتا ہے۔ وہاں کسی نہ کسی قسم کی تفریق اختیارات لازمی ہے۔ اس کے برعکس حال میں ایسی حکومتیں قایم ہو رہی ہیں جہاں کا دستور مطلق العنان حکومتوں کی طرح کلیتہً ایک فرد واحد کی مرضی کا تابع ہوتا ہے۔ چنانچہ آج کل جرمنی میں ہٹلر ملک کے سیاہ و سپید کا مالک ہے۔ اور ملک کی تمام سیاسی کل اس کی ذات کے تابع ہے۔ یہاں یہ امر دلچسپی سے خالی نہ ہوگا کہ حال ہی میں جرمنی کے تمام بڑے بڑے عہدہ داروں سے ہٹلر کی ذات کی وفاداری کا حلف لیا گیا ہے، اور اس آمر کا جرمنی پر اس درجہ اثر ہے کہ ایک جرمن دوسرے جرمن کو "ہٹلر کی جے" کہہ کر سلام کرتا ہے۔ جرمنی میں وہاں کی پارلیمنٹ نے اپنے تمام اختیارات مجلس کابینہ کے سپرد کر دیئے ہیں جس کا صدر اور رہنما ہٹلر ہے۔ ایسے ممالک میں اگر "تفریق اختیارات" ہو تو بھی اس کا دارومدار ایک شخص کی ذات اور اس کی مرضی پر ہوگا۔ اور جو مقصد اس تفریق سے ہے وہ حاصل نہ ہو سکے گا۔ یہ بھی قابل غور ہے کہ وہ چیز جسے ہم آزادی تصور کرتے ہیں آمریتوں میں مفقود ہوتی ہے اور آمر کے سیاسی اسلحہ میں ایک ہتھیار یہ بھی ہوتا ہے کہ خفیہ سراغ رسانی کے ذریعے سے ہر قسم کی تنقید کو ناممکن قرار دیدے۔

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۱۶) کہہ سکتا ہے کہ تاوقتیکہ دونوں ایوان اس پر نظر ثانی نہ کریں اس وقت تک اس کا نفاذ نہیں کیا جائے گا۔ اگر دوبارہ وہی قانون دونوں ایوانوں میں اکثریت منظور ہو جائے تو پھر اس کا نفاذ کرنے پر مجبور ہوگا۔ جرمنی میں صدر ایک ماہ کے اندر کسی ایسے قانون کے نفاذ پر مجبور تھا جسے جماعت مقننہ نے منظور کر لیا ہو۔ لیکن اگر وہ چاہتا تو اس کا مراجعہ بھی کر سکتا تھا۔

باب ۱۳

حکومت کی قسمیں

سیاسی تنوع۔ ارسطاطالیسی تقسیم۔ قانون سازی کی اہمیت۔ ملوکیت جمہوریت۔ فردیہ و وفاقیہ۔
ذمہ دار و غیر ذمہ دار۔ تحریری اور رواجی دساتیر

سیاسی تنوع مختلف شعبہ جات ضروریات حکومت کو سمجھنے کے بعد اب حکومت کے مختلف قسموں کو سمجھنا دشوار نہ ہوگا۔ سیاسی ادارات کا انحصار ملک اور آبادی کی ضروریات اور تاریخی و جغرافی کیفیات پر ہوتا ہے۔ اس لئے جیسا اوپر بیان کیا جا چکا ہے، یہ لابد ہے کہ ہر ملک کے سیاسی ادارے دوسرے ممالک سے مغائر و ممتاز ہوں[1]۔

اگر ہر ملک کی سیاسی ضرورتیں اور انھیں پورا کرنے کے طریقے ایک ہی طرح ہوتے تو پھر کسی قسم کا سیاسی تنوع ممکن ہی نہ ہوتا! اس کے برعکس واقعہ یہ ہے کہ ہر ملک اپنی سیاسی نجات کے مختلف راستے ڈھونڈھتا ہے، اور گو اس میں شبہ نہیں کہ وہ دوسرے ملکوں کے تجربات سے مستفید ہوتا رہتا ہے تاہم سیاسی ارتقا کی جو شکل وہ قبول کرتا ہے وہ جزواً یا کلاً دوسرے ممالک سے مختلف ہوتی ہے۔ ہر مملکت اِس نوع کرکے ایک سی ہے کہ وہ آبادی ملک کے منظم سیاسی کیفیت کا نام ہے۔ لیکن اگر ہم ذرا نظر غائر ڈالیں تو ہم دیکھینگے کہ رقبہ، حکومت کے مرکز، ہیئت حاکمیہ کے تعین، افراد کے

---

[1] دیکھو جلد ۱، باب ۴

حکومت کے ساتھ تعلقات۔ مختلف اقطاع ملک کے مرکز کے ساتھ تعلقات اور بہت سے دوسرے ضمنوں میں ایک مملکت دوسری مملکت سے متغائر ہوتی ہے۔ اس امتیاز کا دارومدار فی نفسہٖ مملکت کی ہیئت پر نہیں ہوتا بلکہ طرز حکومت یا دستور پر ہوتا ہے، اور چونکہ دستور میں بہت سی تفصیلی کیفیات، مثلاً عاملہ، مقننہ، عدلیہ اور ان کے ایک دوسرے کے ساتھ تعلقات کا یقین ہوتا ہے اس لئے حکومت کے اعتبار سے مملکت کی قسمیں متعدد عنوانات کے تحت کی جاسکتی ہے۔

ارسطا طالیسی تقسیم۔ بظاہر سب سے سادہ اور شاید سب سے قدیم تقسیم حکومت وہ ہے جو آج سے دو ہزار برس پہلے یونانی سیاست داں کے ابوالآبار ارسطا طالیس کر گیا ہے۔ اس نے اپنی کتاب "سیاسیات" میں حکومت کے اعتبار سے مملکت کی دوگونہ تقسیم کی ہے، ایک باعتبار مقاصد کے اور دوسری باعتبار ترکیب حکومت[۱]۔ اس کے نزدیک حکومت دو طرح کی ہوسکتی ہے، ایک وہ جو تمام آبادی کے مفاد کو ملحوظ رکھے اور دوسری وہ جو صرف حاکموں کے مفاد کی خاطر عمل کرے اور چونکہ خود غرضانہ عمل اخلاقی اعتبار سے گرا ہوتا ہے اور مملکت کے حقیقی مقاصد میں جملہ آبادی کے مفاد کا حصول ہے، اس لئے تمام آبادی کے مفاد کو ملحوظ رکھنے والی حکومت کو افضل و اولیٰ سمجھتا ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ وہ یہ بھی کہتا ہے کہ حکومت یا تو ایک شخص واحد پر مرکوز ہوگی ورنہ چند اشخاص پر یا تمام باشندوں سے مرکب ہوگی۔ یونانی دساتیر سے مثالیں دے کر وہ کہتا ہے کہ حکومت کی خوبی یا خرابی کا دارومدار جس طرح مقاصد حکومت پر ہے اسی طرح ترکیب حکومت پر بھی ہے۔ اگر حکومت کا مقصد تمام باشندوں

---

[۱] ارسطا طالیس: "سیاسیات" Aristotle, Politics کتاب ۳ و ۴۔

کے مفاد کا حصول ہے تو پھر بہترین حاکم ایک بادشاہ ہوگا، اس لئے کہ وہ سیاسی سازشوں اور حرص و آز سے بالاتر ہوگا۔ اسی اصول کے تحت اگر بادشاہ کی بجائے اعلیٰ ترین اختیارات کسی مجموعے کے قبضے میں ہوں اور مقصد مفاد ملکی ہو تو بہترین حکومت وہ ہوگی جو چند اعیان سے مرکب ہو، اور یہ نہ ہو تو خیر وہ حکومت ہی اچھی ہے جو تمام باشندوں سے مرکب ہو اور جس کا مقصد کسی ایک حصۂ آبادی کا مفاد نہ ہو بلکہ تمام طبقات کے یکساں مفاد کا حصول ہو۔ پہلی قسم کو وہ ملوکیت، دوسری کو اعیانیت اور تیسری کو دولت عامہ کا لقب دیتا ہے۔ اب ان حکومتوں کو سمجھئے جن میں مقصد تمام ملک کے مفاد کا حصول نہیں بلکہ صرف حکام کی بہتری ہے۔ ظاہر ہے کہ ایسی حالت میں گو حکومت اعلیٰ اخلاقی معیار سے گر جاتی ہے تاہم زیادہ تر آبادی کا مفاد کمتر آبادی کے مفاد سے بالاتر ہے، چنانچہ اس ضمن میں بہترین حکومت وہ ہے جو تمام طبقوں پر مشتمل ہو جسے وہ عمومیت کہتا ہے، اس سے خراب تر وہ جو صرف ایک طبقے پر مشتمل ہو جسے وہ عددیت کا لقب دیتا ہے اور خراب ترین وہ ہے جس میں صرف ایک حکمراں ہو اور اس کا مقصد اعلیٰ صرف یہی ہو کہ وہ تخت پر بیٹھا رہے اور اپنے آرام و آسائش کی فکر میں لگا رہے۔ اس آخری طرز کو وہ خود سری کے لفظ سے تعبیر کرتا ہے[۵]۔

---

[۵] یہ تقسیم مندرجہ ذیل نقشے سے واضح ہو جائے گی:-

مرکز حکومت	صحیح	فاسد
شخص واحد	(۱) ملوکیت	(۶) خود سری
ایک طبقہ آبادی	(۲) اعیانیت	(۵) عددیت
تمام طبقے	(۳) دولت عامہ	(۴) عمومیت

اس میں جو ہندسے دیئے گئے ہیں وہ ارسطاطالیسی ترتیب ترجیح کے اعتبار سے دیئے گئے ہیں۔

بظاہر یہ تقسیم نہایت منطقی اور دل خوش کن معلوم ہوتی ہے۔ لیکن جس لمحہ ہم ان اقسام میں سے کسی ایک قسم کا انطباق دنیا کی کسی مملکت کی واقعی سیاسی حالت سے کرتے ہیں تو ہمیں قدم قدم پر مشکلات نظر آنے لگتی ہیں۔ کوئی بڑی یا چھوٹی مملکت ایسی نہیں ملے گی جس میں کوئی واحد حکمراں بغیر دوسروں کی مدد کے حکومت کرتا ہو یا کرسکتا ہو، نہ کوئی ایسی مملکت ملے گی جس میں عموم براہ راست بغیر اعیان یا عمال کی مدد کے قانون سازی کرتے ہوں، عاملانہ اقتدار رکھتے ہوں اور عدالت کا کام انجام دیتے ہوں؎۔ اسی طرح کسی انسان کے مقاصد میں صرف کچھ نہ کچھ خود غرضی کا پہلو ضرور ہوتا ہے خواہ وہ کتنا ہی خود فراموش کیوں نہ ہو، اور ایسی حکومت کا وجود نہایت دشوار ہے جس کا حکمراں کلیتہً اپنے آپ کو فراموش کر دیتا ہو اور اپنی رعایا ہی کے مفاد کے لئے حکومت کرتا ہو؎۔ سچ تو یہ ہے کہ ارسطاطالیس کے کچھ ہی دن بعد جب روما کا دور دورہ

؎ آج کل کے ان ممالک میں جہاں آمریت کا دور دورہ ہے۔ جیسے ترکی، روس، اٹلی اور جرمنی، یا جہاں مطلق العنان حکومت رائج رہی ہے، جیسے سلطنت مغلیہ یا انگلستان کا عہد ٹیوڈر یا فرانس بعہد لوئی ۱۴، وہاں بھی بادشاہ کو اپنے امراء اور اپنے دور افتادہ صوبہ داروں پر اعتماد رکھنا پڑتا تھا کہ یہ امرا اور صوبہ دار بعض مرتبہ تزک و احتشام میں اپنے آقا کی برابری کرنے لگتے تھے۔ دوسری طرف آجکل کے "آزاد سے آزاد" ممالک میں جہاں انتہائی عمومیت کا دور دورہ ہے، جیسے سوئیزرلینڈ، فرانس، جدید ممالک یورپ یا امریکہ، انہیں بھی قدیم ملوکیت کی جھلک "صدر جمہوریہ" یا "رئیس مملکت" کی شکل میں ملتی ہے۔

؎ کسی خالص دنیوی حکمراں میں اس اعلیٰ اخلاق کی مثال ملنی تقریباً ناممکن ہے کہ وہ تو مفلسی اور مفلوک الحالی میں زندگی بسر کرے، لیکن اس کی ہمسر "رعایا" دن دونی رات چوگنی ترقی کرتی رہے۔ تاریخ یورپ میں ہم "مہربان مطلق العنان" بادشاہی کا ذکر پڑھتے ہیں (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۲۲ پر)

ہوا اور اتفاقاً ارسطا طالیس کے ایک ہم ملک پولی بیوس کو قید ہو کر روما میں رہنا پڑا تو اس نے روما کے دستور کو بجائے ارسطا طالیس کے کسی ایک صنف کے تحت لانے کے ایک مرکب دستور قرار دیا جس میں ملوکیت، اعیانیت اور دولت عامہ تینوں کے عناصر موجود تھے۔ پولی بیوس کا یہ حکم ہر انسانی حکومت پر لگ سکتا ہے، اس لئے کہ کوئی ایسی حکومت نہیں جس میں یہ عناصر ممزوج نہ ہوں، اور حیرت تو یہ ہے کہ کس طرح تقریباً دو ہزار برس تک ارسطا طالیسی خیال برابر میدان سیاسیات پر جاری رہا اور بالکل حال کے زمانے تک کیسے اسے ایک سیاسی عقیدے کے طور پر تسلیم کیا گیا[۶]۔

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۲۱) لیکن سب سے "مہربان" بادشاہ بھی اس معیار پر نہیں پہونچتے۔ شائد ایک ہی ملک[۱] ایک ہی زمانہ ایسا ہے جب حکمراں واقعی اپنے ذاتی آرام کے خیال کو بھول جاتا تھا، موٹا کھاتا اور موٹا پہنتا تھا اور ہر آن اپنے ملک اور اپنی قوم ہی نہیں بلکہ بنی نوع انسان کے مفاد کی فکر میں رہتا تھا، اور وہ زمانہ ~~ان پڑھ~~، پیوند پوش، جو خور، سادہ منش پیغمبر عربی صلعم اور ان کے خلفائے راشدین کا زمانہ ہے۔

[۵] دیکھو ڈننگ: "سیاسی نظریات، قدیم و وسطی" Dunning: Political Theories, Ancient and Medieval

[۶] مثلاً پچھلی صدی عیسوی کے آخری عشرے میں مشہور جرمانی سیاسی فلسفی بنچلی اپنی کتاب "نظریۂ مملکت جائیہ" Bluntschli Vom modernen Staat (ترجمہ اردو جامعہ عثمانیہ حیدر آباد دکن) کی کتاب ۶ باب ۱ کے ابتدا میں لکھتا ہے کہ "دو ہزار برس سے زیادہ ہوئے کہ ارسطا طالیس نے اشکال مملکت کا تعین کیا تھا اور آج ہم اس کو تسلیم کرنے پر مجبور ہیں"۔

اس مغالطہ کی اصل وجہ یہ ہے کہ حکومت میں ایک شخص یا ایک طبقہ اس قدر غالب ہوتا ہے کہ اس کی وجہ سے دوسرے طبقات ماند پڑ جاتے ہیں اور دستور پر نظر ڈالنے والا سمجھتا ہے کہ حکومت بس اسی ایک شخص یا طبقے پر مرکوز ہے، درآنحالیکہ یہ ممکن ہے کہ یہ بظاہر غالب شخص یا طبقہ محض نمائشی ہو اور حقیقی عمل کا دارومدار ایک بالکل دوسری جزو حکومت پر ہو۔ مثال کے طور پر زمانہ حال میں انگلستان کے بادشاہ اور وہاں کے وزیر اعظم کو پیش کیا جا سکتا ہے۔ ہر شخص جانتا ہے کہ حکومت کا دارومدار ایک بڑی حد تک وزیر اعظم پر ہوتا ہے اور بادشاہ کو سوائے صلاح نیک دینے یا تنبیہہ کرنے کے عملاً کوئی سیاسی اختیارات نہیں ہیں، لیکن شاہ انگلستان کے ساتھ جو تزک واحتشام وابستہ ہوتا ہے وہ وزیر اعظم کو حاصل نہیں ہوتا اور نہ شاید وہ اس کا خواہاں ہوتا ہے۔ گویا شاہ انگلستان حکومت کا ایک نمائشی عنصر ہے اور وزیر اعظم کار آمد عنصر[ش] تاہم ارسطاطالیس کے نظریہ میں یہ حقیقت ضرور پوشیدہ ہے کہ ہیئت حاکمیہ میں، جو از جہت وجود ایک مرکب جماعت کا نام ہے، ایک شخص یا ایک طبقہ یا

ش دستور کے نمائشی اور کارآمد عناصر میں تقسیم کا سہرا بیجٹ کے سر ہے۔ دیکھو اس کی کتاب "دستور انگلستان"
Bagehot: English Constitution باب ۱

حال ہی میں نمائشی اور کارآمد عناصر کے ظاہری تزک واحتشام کے درمیان جو تبائن ہے وہ انگلستان میں شاہ جارج ششم کی تاجپوشی اور مسٹر نیویل چیمبرلین کے وزارت عظمیٰ پر تقرر سے معلوم ہوتا ہے۔ بالڈون نہایت سادگی سے گئے اور بادشاہ کے سامنے اپنا استعفا پیش کیا اور اس سے بھی زیادہ سادگی سے چیمبرلین "بلائے گئے" اور بادشاہ نے انھیں قلمدان وزارت سپرد کر دیا۔ نہ کوئی جلوس نکلا، نہ کوئی دعوت ہوئی نہ کوئی پریڈ!!

بہت سے طبقات ضرور دوسروں سے ممتاز ہوتے ہیں، اور مغالطہ ہے تو صرف یہی کہ وہ غیر ممتاز طبقات کو بالکل نظر انداز کر دیتا ہے۔

قانون سازی کی اہمیت۔ ارسطا طالیس زیادہ تر یونانی شہری مملکتوں کے دساتیر سے اپنے نظریات کا انتاج کرتا ہے اور غیر یونانی مملکتوں کو (جنھیں وہ "بربری" کا لقب دیتا ہے) اور جس میں ایران جیسی متمدن اور مہذب سلطنت شامل سمجھی جاتی تھی، بالکل نظر انداز کر دیتا ہے۔ گو یونان میں بھی قانون کو ایک نہایت ہی مقدس چیز سمجھا جاتا تھا، اور گو ابتدا میں دوسرے ملکوں کی طرح اسے خود ایک معبود کا حکم سمجھا جاتا تھا[۹] امتداد زمانے سے اس کا تقدس تو قایم رہا لیکن قانون سازی کی کوئی خاطر خواہ کل نہیں بنائی گئی، بلکہ یہ قاعدہ مقرر کیا گیا کہ قوانین کو تبدیل کرنے کا اہم کام کسی بڑے ممتاز و فرلیں مقنن کے سپرد کر دیا جائے۔ ایتھنز میں تو قانون سازی کو اتنا اہم سمجھا جاتا تھا کہ اگر کوئی شخص کسی ایسے اساسی قانون کی تحریک کرتا جو کسی موجودہ قانون کے خلاف ہوتا اور ایک سال کے اندر اس سے کوئی برے نتائج پیدا ہوتے تو ہر شہری کو اختیار ہوتا کہ وہ اس کے خلاف استغاثہ دائر کرے، اور جرم ثابت ہو جانے پر اسے زہر کا پیالہ پینا پڑتا[۱۰]۔ قوانین کی اس اہمیت کے مدنظر بعض ممالک میں قانون سازی یا کم از کم قانونی اصول کے تعین کا کام خدا پر چھوڑ دیا جاتا تھا۔

---

۹ دیکھو مین: قانون قدیم۔ Maine: Ancient Law باب ۱

۱۰ اس گرافے پارانومون " (تحریک خلاف آئین") کے لئے دیکھو گروٹ: تاریخ یونان قدیم، تلخیص مچل و کاسپاری Grote: History of Greece Condensed ed. edited by Michell & Caspari لندن ۱۹۰۷ء) باب ۱۶۔

اس طرح ایک جدید قسم کے حکومت کی بنیا دپڑی جسے وسیع معنی میں خلافت اللہ کہنا چاہیے اور جس کے تحت حکومت محض خدا کی قائم مقام اور خدائی احکام کی تعمیل بن گئی۔ ایسی مملکتوں میں جہاں خلافت کے اصول پر عمل ہوتا تھا، حکومت کے اختیارات ہمیشہ ان احکام کے اثرات کی وجہ سے محدود رہتے تھے جنھیں خدائی احکام سمجھا جاتا تھا اور ظاہر ہے کہ ان کا رنگ ایک بڑی حد تک مذہبی ہوتا تھا۔ گو حکمراں جماعت کبھی کبھی اپنی خواہش کے مطابق علما، قانون سے احکام خداوندی کی تاویل کراتی تھی لیکن خود یہ احکام بالکل اٹل سمجھے جاتے تھے اور کوئی خصوصاً حکومت ان کے اصول سے سرمو منحرف نہیں ہوسکتا تھا۔ یہ طریقہ رفتہ رفتہ کم و بیش عالمگیر ہوگیا یعنی مشرق میں یہودی مملکت، ہندو مملکت (جس میں برہمن کو، مہاراج ،، کہا جاتا تھا اور اس کا رتبہ حکمراں سے بھی بڑا سمجھا جاتا تھا) اور خلافت اسلامیہ اس قسم کے خلافتی طرز کی حکومتیں تھیں؛ اور مغرب میں ایک طرف پوپ اور دوسری جانب شہنشاہ، دونوں اپنے آپ کو خدا کا نائب تصور کرتے تھے[الله]۔ اس کے دوش بدوش کلیتہً دنیوی طرز کی حکومتیں تھیں جو ابتدا میں تو ان خلافتی حکومتوں کے ماتحت باجگذار تھیں لیکن آخر کار جنھوں نے ان سے اپنی خود مختاری اور آزادی کو منوا کر چھوڑا۔ اس طرز کی حکومتیں مشرق میں غزنوی، غوری اور مغل اور مغرب میں انگلستان اور فرانس اور ولندیزی مملکتیں تھیں جنھوں نے آخر خلافتی حکومتوں کو بیخ و بن سے اکھاڑ کر پھینک دیا اور خود آزاد ہوگئیں۔ ان جدید دنیوی مملکتوں اور پرانی خلافتی مملکتوں کے مابین جو امتیاز ہے وہ یہی ہے کہ ان میں نہایت آزادی سے قانون شکنی ہوتی ہے اور اگر کوئی احکام خدائی سمجھے بھی جاتے ہیں تو بھی رد و قدح و بود و ماند کے معاملات میں ان پر زیادہ

[الله] دیکھو جلد اول، باب ۷، عنوان "قانون کے ماخذ"۔

لحاظ نہیں کیا جاتا ہے اور انہیں اسی زمانے کے لئے بہترین سمجھا جاتا ہے جب وہ "نافذ" ہوئے تھے۔ زمانۂ حال میں خلافتی طرز سے دنیوی طرز کی طرف ارتقا کی ایک نہایت دلچسپ مثال جمہوریہ ترکیہ سے ملتی ہے جہاں یہ ارتقا سنہ ۱۹۲۸ء میں مکمل ہوگیا[12]۔

ملوکیت و جمہوریت۔ بعض مرتبہ حکومت کے اعتبار سے مملکتوں کی تقسیم ملوکیت اور جمہوریتوں کے درمیان کی جاتی ہے۔ اول تو یہ تقسیم اسی پرانی ارسطاطالیسی کی ایک بگڑی ہوئی شکل ہے اور دوسرے اگر غور کیا جائے تو ہر ایک ملوکیت میں تھوڑا بہت جمہوری عنصر پایا جاتا ہے اور ہر ایک جمہوریہ میں ملوکی عنصر۔ بظاہر یہ معلوم ہوتا ہے کہ جمہوریت اور ملوکیت میں تباین ہے اس لئے کہ جمہوریت وہ طرز حکومت ہے جس میں کسی بادشاہ کے لئے جگہ نہ ہو۔ لیکن نہ صرف یہ واقعہ ہے کہ دنیا بادشاہت کے اصول سے بیحد مانوس ہے بلکہ بغیر کسی شخصی مرکز کے حکومت کا چلنا محال ہے، اسی لئے عمومی سے عمومی جمہوریتوں میں بھی کسی شخص کو ایک سال کے لئے (جیسے سویزرستان میں) چار سال کے لئے (جیسے ممالک متحدہ امریکہ میں) یا سات سال کے لئے (جیسے فرانس میں) گویا دستوری بادشاہ بنا دیا جاتا ہے۔ جمہوریتوں میں اس ملوکی عنصر کی کیفیت ہمیں اس وقت پوری طور پر واضح ہو جائے گی جب ہم جماعت عاملہ پر تفصیلی بحث کریں گے: یہاں یہ سمجھ لینا کافی ہے کہ ایک طرف تو انگلستان کے بادشاہ اور فرانس کے صدر کے اختیارات

ف۱۲ ارتقا کے دلچسپ مدارج حسب ذیل ہیں:-

(۱) ابتدائے "خلافت" آل عثمان بعہد سلطان سلیم خاں ثانی سنہ ۱۵۱۷ء؛

(۲) عزل سلطان و خلیفہ عبدالوحید محمد خاں سادس سنہ ۱۹۲۲ء؛

(۳) عزل خلیفہ عبدالمجید خاں سنہ ۱۹۲۴ء؛

(۴) ترکی جمہوری دستور سے یہ فقرہ نکال دیا جاتا ہے کہ جمہوریہ ترکیہ کا سرکاری مذہب اسلام ہوگا سنہ ۱۹۲۸ء۔

میں کوئی فرق نہیں اور دوسری جانب ممالک متحدہ امریکہ کے صدر کے اختیارات بہت سے بادشاہوں کے لئے قابل رشک ہیں۔ اسی طرح کوئی ملوکیت ایسی نہیں جس میں بادشاہ براہ راست ہر امر کے متعلق قانون بنائے، اس کا نفاذ کرے اور اسے حالات و واقعات پر منطبق کرے[۱۳]۔ قدیم چھوٹی چھوٹی ابوی ملوکیتوں میں بھی اس قسم کا براہ راست انتظام ناقابل عمل تھا اور یہ اس وقت بھی لابد تھا جب چند اعیان و کبار، خواہ وہ خاندان شاہی کے رکن ہوں یا نہ ہوں بادشاہ کے صلاح کار یا اس کے عمیل ہوتے تھے[۱۴]۔ ظاہر ہے کہ آج کل کی پیچیدہ ملوکیتوں میں تو یہ بات کلیتہً ناقابل عمل ہے کہ اس کی کسی نہ کسی قسم کی صلاح کار مجلس نہ ہو اور وہ بلا شرکت غیرے اپنی رعایا پر حکومت کرے۔

فردیہ و وفاقیہ۔ حقیقت یہ ہے کہ حکومت کو ارسطاطالیس کی طرح اس کی ترکیب یا اس کے ممتاز حصص کے نام پر معنون کرنا اس لئے مغالطہ آمیز ہے کہ اس میں بہت سے عناصر ترکیبی کا لحاظ نہیں رکھا جاتا، لیکن جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے اس نوع کی تقسیم برابر پچھلی صدی کے اواخر تک مسلمہ رہی اور پہلا شخص جس نے اس کی تنقید کی پروفیسر سر جان سیلی تھے۔ جنھوں نے کیمبرج میں ایک سلسلہ دروس میں اس کا بطلان کیا[۱۵] اور ایک بالکل

---

[۱۳] نام نہاد مطلق العنان بادشاہیوں میں بھی کوئی نہ کوئی صلاح کار مجلس ضرور ہوتی ہے، جیسے شاہان ٹیوڈر کے انگلستان میں پریوی کونسل، قدیم ہند میں سمیتی اور سبھا اور سلطنت عثمانیہ ترکیہ میں "رجال"۔

[۱۴] ان "ابوی ملوکیتوں" کی سب سے ممتاز مثال ہوکی روما ہے جہاں کا بادشاہ ایک نہایت ہی مختصر رقبے پر حکومت کرتا تھا؛ یہاں بادشاہ کے صلاح کار سینات یا "مجلس معمرین" شاہی "مطلق العنانی" کے زمانے میں بھی برابر قائم تھی۔

[۱۵] سیلی: تقریب علم سیاست" Seely: Introduction to Political Science
ترجمہ شائع کردہ جامعہ عثمانیہ ۱۹۲۹ء خطبہ ۳۔

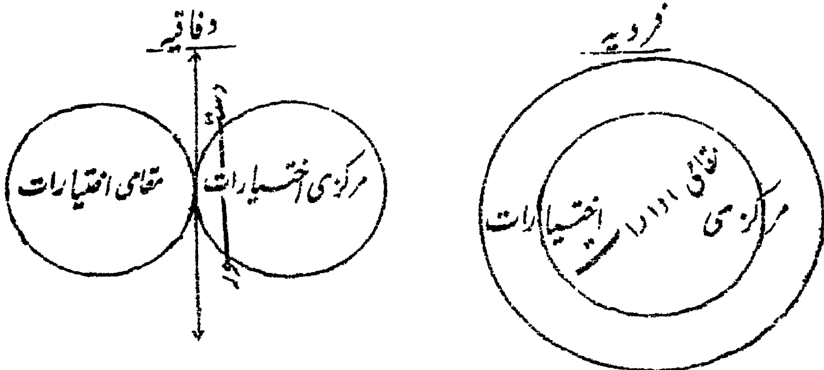
جدید تقسیم دنیا کے سامنے پیش کی۔ ان کا بیان ہے کہ اوّل تو ارسطاطالیس کی تقسیم مغالطہ آمیز ہے اور دوسرے آج کل کی کسی مملکت پر بھی اس کا انطباق نہیں ہو سکتا، جس کی اصلی وجہ یہ ہے کہ ارسطاطالیس کے معطیات کا ماخذ محض شہری مملکتیں تھیں اور اس نے اپنے زمانے کی وسیع "بربری" (یا غیر یونانی) مملکتوں کو نظر انداز کر دیا تھا۔ سیلی کے نزدیک علاوہ "شہری مملکتوں" کے [۱۶] دو قسم کی مملکتیں پائی جاتی ہیں، ایک وہ جن کا ہر حصہ ایک ہی مرکز کے ماتحت ہوتا ہے، جیسے انگلستان، اور دوسرے وہ جس کے مختلف حصے ایک حد تک مرکز سے خود مختار ہوتے ہیں جیسے ممالک متحدہ امریکہ [۱۷]، ان میں سے پہلی قسم کی مملکت کو وہ فردیہ اور دوسری کو وفاقیہ کا لقب دیتا ہے [۱۸]۔ اس کے علاوہ وہ یہ بھی کہتا ہے کہ بعض فردیے ایسے ہوتے ہیں کہ گو اس کے مختلف اجزاء مرکز سے خود مختار نہیں ہوتے لیکن خود مرکز کی طرف سے ان اجزاء کو وسیع اختیارات دیدیے جاتے ہیں؛ ایسے فردیوں کی شاید سب سے ممتاز مثال انگلستان کی ہے جہاں مرکزی حکومت مقامی معاملات میں

---

[۱۶] شہری مملکت کے لئے دیکھو جلد اول، باب ۳، عنوان "یونان"

[۱۷] دیکھو جلد اول، باب ۲، عنوان "ریاست"

[۱۸] فردیہ اور وفاقیہ کا فرق حسب ذیل شکل سے سمجھ میں آجائے گا۔



کم سے کم مداخلت کرتی ہے۔ بلکہ یوں کہئے کہ ان کے مخصوص حلقۂ اختیار میں مطلق مداخلت نہیں کرتی۔ لیکن ساتھ ہی اجو کچھ بھی اختیارات ان مقامی اداروں کو حاصل ہیں وہ سب کے سب مرکزی حکومت ہی کے تفویض کئے ہوئے ہیں۔ اور ان میں وہ جب چاہے اور جیسے چاہے ترمیم کرسکتی ہے۔ دوسری جانب ایسے مجموعے بھی ممکن ہیں جہاں ہر مملکت اپنے سیاسی معاملات میں کلیتہً آزاد ہو مگر ساتھ ہی خواہ کسی خطرے سے خوف زدہ ہوکر ورنہ خاص مسئلے کو حل کرنے کی غرض سے ایک مرکزی کل بنالے ؛ ایسے مجموعوں کی مثال سوئیزرستان کے ابتدائی مجموعے سے دی جاسکتی ہے جس میں کوئی مستقل مرکزی ادارہ نہیں تھا اور نہ کوئی "صدر مملکت" تھا۔ حال کے زمانے میں اس کی بین مثال وہ سیاسی شکل ہے جو ۱۷۸۱ء میں امریکہ میں قایم ہوئی، جس میں نہ کوئی صدر تھا، نہ عدالت دمستقل محاصل، اور جس کا واحد مقصد یہ تھا کہ انگریزوں کے خلاف جنگ جاری رکھی جائے۔ ایسے مجموعوں کو سیلی "عہدیت" کا لقب دیتا ہے[ف۱]

حقیقت یہ ہے کہ خواہ سیلی کی اس تقسیم میں کتنے ہی استقام کیوں نہ ہوں لیکن ارسطاطالیس کی تقسیم سے یہ واقعات وحالات سیاسیہ کے کہیں زیادہ مطابق ہے۔ اس میں جو سب سے بڑا سقم ہے وہ یہ ہے کہ ایک طرف شہری مملکت کا عنوان جداگانہ قایم کیا گیا ہے اور دوسری طرف عہدیت کو مملکت قرار دیا گیا ہے۔ "شہری مملکت" بدرجہ اتم ایک "مرکزی فردیہ" بھی اس لئے کہ اس میں رقبے کے مختصر ہونے کی وجہ سے ہر ایک حصہ مرکز کے کلیتہً تابع تھا، چنانچہ اس کا

ف۱ الفاظ "وفاقیہ" اور "عہدیت" بعض مرتبہ ایک ہی مملکت کے لئے متبادل طور پر بھی استعمال ہوتے ہیں جیسے سوئیزرستان کو (غلطی سے) "عہدیت سوئیزرستان" بھی کہتے ہیں اور "وفاقیہ" بھی حالانکہ دراصل وہ وفاقیہ ہی ہے۔

ایک جداگانہ عنوان قایم کرنا بے سود تھا؛ دوسرے جب عہدیت میں مختلف مملکتیں اپنا انفرادی وجود قایم رکھتی ہیں تو پھر جو نیا ادارہ قایم ہوا وہ نئی مملکت نہ ہوگی بلکہ اس سے بہت زیادہ ڈھیلا ڈھالا مجموعہ ہوگا جس کی بقا کا سوال خود مختلف مملکتوں کی خوشی پر منحصر ہوگا نہ کہ مرکزی ادارات پر، درآنحالیکہ مملکت کی وجہ وجود ہی یہ ہے کہ ایک مستقل ادارہ قایم ہو جائے۔ گویا کہ سر جان سیلی کے اصول کو پیش نظر رکھ مملکت کی صرف دو ہی قسمیں ہوئیں ایک فردیہ یعنی وہ مملکت جس میں سیاسی و مقامی جملہ ادارات کا دارومدار مرکزی ادارات پر ہے اور دوسرے وفاقیہ یعنی وہ مملکت جس میں مختلف اجزا بعض معاملات میں مرکز کے تابع ہیں اور بعض میں خود مختار ہیں۔ اس کے علاوہ ایک اور قسم کی "مملکت" ہے جس کی طرف سیلی اور ہنچلی دونوں نے اشارہ کیا ہے۔ خود انیسویں صدی عیسوی میں کم سے کم دو مملکتیں ایسی تھیں جن کے اجزا کے نقطہ ہائے لمس وہاں کے بادشاہوں کی ذات تھی؛ یہ دو مملکتیں سوئیڈن و ناروے اور آسٹریا ہنگری تھیں۔ ان میں سے ناروے سوئیڈن سے بغیر کسی قسم کی لڑائی جھگڑے کے ۱۹۰۵ء میں علیحدہ ہو گیا اور اپنے لئے ایک جداگانہ بادشاہ مقرر کر لیا، اور آسٹریا ہنگری کی سلطنت کا جنگ عظیم نے خاتمہ کر دیا۔ اب جنگ عظیم کے بعد تقریباً یہی کیفیت برطانوی قلمروں کی ہو گئی ہے جنھوں نے پہلے ۱۹۲۶ء کی کانفرنس میں اعلان کیا اور اس اعلان کی ۱۹۳۰ء کے "قانون ویسٹ منسٹر" کے ذریعے سے برطانوی پارلیمنٹ نے توثیق کر دی) کہ برطانوی قلمرویں ایک دوسرے سے اور انگلستان سے بالکل آزاد ہیں اور ان کا آپس میں صرف ایک ہی رشتہ ہے اور وہ بادشاہ کی ذات ہے۔ اس اصول کا امتحان اس وقت ہوا جب ۱۹۳۲ء اور ۱۹۳۳ء میں ائرستان میں ڈی ویلرا کے "فیانا فیل" فریق کو جو ابتدا ہی سے جمہوری

اصول کا حامی اور انگلستان کا مخالف تھا، وہاں کے پارلیمنٹ یعنی "ڈائل" میں اکثریت حاصل ہوئی اور چشم زدن میں نئے صدر ایرستان نے ایک طرف تو اس بات کی تحریک کی کہ ڈائل کے اراکین کو بادشاہ کے وفاداری کا حلف لینے پر مجبور کیا جائے اور دوسرے اپنے من مانے شخص[1] کو فرمان شاہی کے ذریعے سے ایرستان کا گورنر جنرل بنوا دیا[2] - یہ سب ہو رہا ہے اور انگلستان کے وزرا بلحاظ قانون ویسٹ منسٹر سوائے اخلاقی دباؤ ڈالنے اور تقریریں کرنے کے کچھ نہیں کر سکتے - الغرض ہمیں مملکتوں کے زمرے میں ایسے مجموعوں کو بھی رکھنا پڑے گا جیسے "برطانوی دولت عامۂ اقوام" جس کے بعض حصے ہر جہت سے ایک دوسرے سے آزاد ہیں لیکن جو غیر ممالک کے مقابلے میں ایک تن واحد کی حیثیت رکھتے ہیں - اس "دولت عامۂ اقوام" کی نوعیت عہدیت سے جداگانہ ہے اس لئے کہ عہدیت کسی خاص مقصد کے لئے قائم ہوتی ہے، در آنحالیکہ اس "دولت عامہ" کا قیام مستقل ہے اور اس کے اجزا کی "حبل متین" باہمی اتفاق و اتحاد ہے۔

ذمہ دار و غیر ذمہ دار - یوں تو حکومت ایک مرکب ادارہ ہے اور اس کے

---

[1] یہ سب واقعات ۱۹۳۲ء اور ۱۹۳۳ء میں ہوئے۔ ۱۹۳۳ء اور ۱۹۳۷ء کا درمیانی زمانہ ارتقا کا زمانہ ہے: ۱۹۳۷ء کے اوائل میں صدر ڈی ولیرا نے ایک مکمل دستور ایرستانی پارلیمنٹ کے سامنے پیش کیا ہے جس میں بجائے گورنر جنرل کے صدر ۵ سال کے لئے مقرر کرنے کی تحریک ہے اور اس میں کسی جگہ برطانیہ یا سلطنت برطانیہ کا ذکر نہیں ہے۔

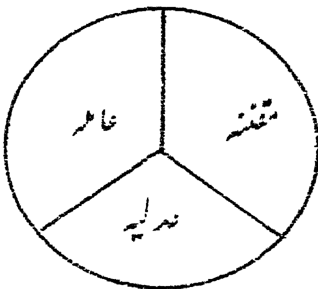
[2] اس گورنر جنرل کو جو ایک معمولی دوکاندار تھا ۱۹۳۲ء میں مقرر کیا گیا - اس کی تنخواہ دس ہزار پونڈ سالانہ ہے لیکن یہ اس میں سے ۹۰۰۰ پونڈ سالانہ رکھ کر باقی ایرستانی خزانہ میں جمع کر دیتا ہے - اس طرح ڈی ولیرا نے گورنر جنرل کے عہدے کو ابتدا ہی سے کلیتہً اپنے اقتدار کے ماتحت کر دیا۔

جتنے اجزا میں اتنی ہی قسمیں ہوسکتی ہیں مگر ممتاز حدود و فاصل میں سے جماعت عاملہ کی ذمہ داری کا مسئلہ بھی ہوسکتا ہے۔ ہم اوپر دیکھ چکے ہیں کہ جماعت عاملہ نفاذ قوانین کی ذمہ دار ہے اور اس طرح اس کی حیثیت بہت بڑے عضو حکومت کی ہے۔ اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ یہ جماعت آیا ذمہ دار ہوگی یا غیر ذمہ دار۔ یہ ظاہر ہے کہ جماعت عاملہ کے اراکین کسی نہ کسی کے سامنے اپنے کردار کے ضرور ذمہ دار ہوں گے، خواہ حکمراں کے سامنے ورنہ خود اپنے صدر یا وزیر اعظم کے سامنے۔ لیکن چونکہ حکمراں اور صدر جماعت عاملہ دونوں اسی جماعت کے رکن ہو سکتے ہیں اس لئے اگر یہ جماعت سوائے ان عمال کے دوسرے کسی کے سامنے ذمہ دار نہ ہو تو اسے گویا غیر ذمہ دار کہیں گے اس کے برعکس اگر یہ جماعت کسی دوسری جماعت، مثلاً کسی نیابتی مجلس مقننہ کے سامنے اپنے افعال و کردار کے ذمہ دار اور یہ نیابتی مجلس اس سے بازپرس کرسکے تو پھر یہ ایک ذمہ دار جماعت عاملہ یا کابینہ کہلائے گی۔ اس کے برعکس صورت حال انگلستان اور فرانس جیسے ممالک میں پائی جاتی ہے جہاں تقریباً ہر ایک فعل کے بابت نیابتی جماعت مقننہ یعنی پارلیمنٹ میں کابینہ سے صرف جواب ہی طلب نہیں کیا جاتا بلکہ اگر مسئلہ اہم خیال کیا جاتا ہے تو اس مجلس کے مخالفانہ اکثریت کے راے پر وزارت کو مستعفی ہونا پڑتا ہے۔ فرانس میں تو یہ صورت حال انگلستان سے بھی زیادہ غیر مستقل ہے اس لئے کہ وہاں اگر کوئی رکن دارالناس کسی وزیر سے کوئی سوال کرے تو وزیر کے جواب پر بغیر کسی اطلاع کے فوراً مباحثہ ہوسکتا ہے، "قرار داد عدم اعتماد"، بغیر کسی قسم کے پیشگی اطلاع کے پیش کی جاسکتی ہے اور اگر یہ قرارداد منظور ہو جائے تو اس وزارت کو مستعفی ہو جانا پڑتا ہے۔ فرانس کے اس کارروائی کو "استیضاح" کہتے ہیں اور ارکان کے اس اختیار

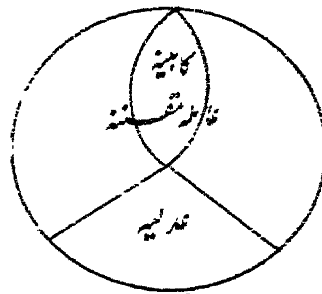
کی وجہ سے مشکل ہے کوئی وزارت ایسی ہوتی ہوگی جسے سال بھر سے زیادہ برسرِ اقتدار رہنا نصیب ہوتا ہو۔ ان تمام شکلوں سے ممتاز وہ شکل ہے جس کا اس وقت اٹلی اور جرمنی میں پورے زور سے مظاہرہ ہو رہا ہے۔ جہاں ملک میں جملہ شعبہ جات وحصہ داران حکومت بلا استثنا ایک آمرِ مطلق کے سامنے جواب دہ ہیں۔ جو خود محض اپنے زور اور قابلیت سے سرچشمہ سیاسیات بن گیا ہے، اور جو کسی کے سامنے مطلق ذمہ دار

ٰ ذمہ دار حکومت میں کابینہ عاملہ اور مقننہ کے درمیان واسطے کا کام دیتی ہے اور اس کے اراکین جماعت مقننہ کے منتخب شدہ اراکین ہی میں سے چنے جاتے ہیں۔ ان دونوں شقوں کا فرق ذیل کی شکل سے واضح ہو جائے گا:-

غیر ذمہ دار حکومت



ذمہ دار حکومت



بعض سیاست داں ذمہ دار حکومت کو "کابینی" اور غیر ذمہ دار کو "صدارتی" کا لقب دیتے ہیں اور یہ غالباً اس لئے کہ ذمہ دار حکومت کا اصول انگلستان سے نکلا ہے اور غیر ذمہ دار حکومت کا اصول ممالک متحدہ امریکہ سے جہاں کا سب سے بڑا عہدہ دار "صدر" جمہوریہ کہلاتا ہے۔ لیکن یہ اصطلاحیں درست نہیں اس لئے کہ امریکی اپنی جماعت عاملہ کو انگریزوں کی طرح "کابینہ" کہتے ہیں اور انگریزی کابینہ کا بھی تو آخر ایک صدر یعنی وزیر اعظم ہوتا ہے۔

نہیں۔ یہ صورت حال بظاہر کیسی ہی ناممکن کیوں نہ ہو، واقعہ یہ ہے کہ اس وقت بہت سے ممالک میں اس نے عمومی یا پارلیمنٹی طرز حکومت کی جگہ لے لی ہے اور ان ممالک میں بھی، جہاں یہ رائج نہیں۔ وہاں بھی بعض اہم فریق اس کے کوشاں ہیں کہ اس قسم کی آمریت قایم ہو جائے۔ اس میں اور ممالک متحدہ امریکہ کی حکومت میں سب سے بڑا فرق یہ ہے کہ امریکہ میں صدر جمہوریہ باوجود اپنے وسیع آمرانہ اختیارات کے دستوری پابندیوں میں جکڑا ہوا ہے، لیکن آمر خود اپنا دستور ساز ہے اور سوائے بغاوت کے خطرے کے کسی دوسری پابندی کو اپنے اوپر عائد تصور نہیں کرتا۔

تحریری اور رواجی دساتیر۔ اس باب کو ختم کرنے سے پہلے ایک اور طرز تقسیم پر نظر ڈالنا مناسب ہوگا۔ حکومت کا دارومدار سیاسی دستور پر ہوتا ہے اور یہ مسئلہ نہایت اہم ہے کہ آیا یہ دستور تحریری ہے یا غیر تحریری۔ تحریری دستور سے یہ مراد ہے کہ حکومت کے متعلق جتنی باتیں اہم ہیں وہ سب کی سب ایک دستاویز میں مندرج ہوتی ہیں اور اس دستاویز کو بدلنا علی العموم معمولی قوانین سے زیادہ دقت طلب ہوتا ہے۔ تحریری دستور کا سب سے بڑا فائدہ یہ ہے کہ ہر شخص نہایت آسانی سے یہ معلوم کر سکتا ہے کہ آیا فلاں معاملہ دستور کے مطابق عمل پذیر ہو رہا ہے یا نہیں۔ ایسے دستور کی بین مثال جاپان اور ممالک متحدہ امریکہ کے دساتیر ہیں جو علی الترتیب ۱۸۸۹ء اور ۱۷۸۷ء میں مرتب ہوئے۔ اور بعض ضروری ترمیموں کے ساتھ آج بھی ان کی وہی کیفیت ہے۔ اس کے برخلاف ایسے ممالک بھی ہیں جہاں کا دستور تحریری نہیں ہے، بلکہ جو طرز حکومت رائج ہے، اس کے اجزا بعض تو معمولی قوانین پر مبنی ہیں اور بعض محض رسم و رواج پر۔ رواجی دستور کی بین (اور شاید واحد) مثال سلطنت متحدہ برطانیہ کا دستور ہے۔ جہاں کے

قوانین میں کوئی ایسی دستاویز نہیں ملے گی جسے حقیقی معنیٰ میں "دستور" کا لقب دیا جائے اور جو مختلف اعضائے حکومت کے باہمی تعلقات کا تعین کرے۔ نیز انگلستان جیسے ملک میں دستور اور قانون دونوں کی حیثیت اس درجہ مساوی ہے کہ بڑے سے بڑا دستوری و سیاسی اصول بھی بالکل اسی طرح سے تبدیل ہو سکتا ہے جیسے معمولی سے معمولی موقتی قانون[۲۳]۔

لیکن دوسری اوپر لکھی ہوئی تقسیموں کی طرح یہ تقسیم بھی ناقص ہے اس لئے کہ ایک طرف تو ایسے ممالک میں جہاں کا دستور تحریری ہے امتداد زمانہ سے رسم و رواج کا اثر زائل ہوتا جارہا ہے اور دستور غیر شعوری طور پر بغیر ارادی تبدیلی کے بدل رہا ہے اور دوسری جانب انگلستان جیسے رواجی دستور والے ملک میں ایسی دستاویزات موجود ہیں جن پر عملی دستور کا دار و مدار ہے۔ یہ واقعہ ہے کہ بغیر ارادی تبدیلی کے جاپان کی "غیر ذمہ دار کابینہ" روز بروز زیادہ "ذمہ دار" ہوتی جاتی ہے اور امریکہ میں ۱۸۷۰ء والی پندرھویں ترمیم

[۲۳] سلطنت متحدہ برطانیہ کلاں میں معمولی قانون دونوں ایوانوں میں ایک خاص ضابطے کے تحت منظور ہوتا ہے۔ اس کے بعد رسمی دستخطوں کے لئے بادشاہ کے پاس بھیجا جاتا ہے اور جس وقت اس کے پاس جاتا ہے فوراً وہ اس پر دستخط کر دیتا ہے۔ سوا دو سو برس سے کبھی ایسا نہیں ہوا کہ کوئی مسودہ دونوں ایوانوں سے منظور ہو کر بادشاہ کے پاس گیا ہو اور اس نے اس پر دستخط نہ کئے ہوں، چنانچہ اب یہ ایسا رواج ہے جس کے خلاف کرنا "خلاف دستور" سمجھا جائے گا۔ معمولی دستور اور قانون میں اس درجہ مماثلت ہے کہ بڑے سے بڑا سیاسی اصول بھی اس طرح سے تبدیل ہوگا، چنانچہ اسی مسئلہ کو پیش نظر رکھ کر بیجٹ کہتا ہے کہ "اگر ملکہ (وکٹوریا) کے پھانسی کے حکم کو دونوں ایوان باتفاق منظور کرلیں اور اسے دستخطوں کے لئے خود اس ملکہ کے پاس بھیجا جائے تو بھی (بوجہ قائم شدہ رواج کے) انھیں اس پر دستخط کرتے ہی بنیں گے"۔ دیکھو بیجٹ: دستور سلطنت انگلشیہ، مطبوعہ جامعہ عثمانیہ، باب ۳۔

دستوری کی رو سے وہاں کے بیاہ شہریوں کو حقوق شہریت حاصل ہیں لیکن اس قسم کے طریقے رائج کئے گئے ہیں جس کی وجہ ایک بڑے حصہ مملکت میں وہ ان حقوق سے محروم ہو گئے ہیں[۱۴]۔ گو انگلستان کا دستور محض رواجی ہے لیکن ایسے دستاویزات کے اصول جیسے دستاویز حقوق ۱۶۸۹ء اور قانون بندوبست ۱۷۰۱ء آسانی سے تبدیل نہیں ہو سکتے[۱۵]۔

الغرض دستاویز دنیا کی جو بھی تقسیم کی جائے گی وہ ایک حد تک ناقص رہے گی اس لئے کہ انسانی ذہنیت محض حسابی مساواتوں کے قابل نہیں بلکہ ذہنی جدت، ترمیم، تنسیخ، یہ اس کے ایسے خواص ہیں جس سے گریز ناممکن ہے۔

---

[۱۴] اس قسم کے طریقوں کے لئے دیکھو برائس: "دولت عامۂ امریکہ" Bryce: American Common wealth جلد ۲ صفحہ ۵، باب ۹۵

[۱۵] دستور انگلستان کی خصوصیات کے لئے دیکھو جیمیز: تاریخ دستور انگلستان ترجمۂ اردو مطبوعہ جامعہ عثمانیہ باب ۲

باب ۱۴

مفرد اور مرکب مملکتیں

فردیہ۔ عہدیت۔ وفاقیہ۔ مرکزی و اجزائی اختیارات۔ ہندوستانی صورت حال۔

فردیہ۔ ظاہر ہے کہ سب سے فطری اور سب سے سادہ شکل مملکت کی وہ ہوگی جب اس کے جملہ ادارات اور جملہ شعبہ جات ایک ہی مرکز کے ماتحت ہوں گے اور وہ مرکز جب چاہے جس شعبہ سے چاہے اس کے اختیارات سلب کر سکے گا یا ان کے درمیان تگیبر ناطق کر سکے گا۔ یہ صورت حال اُس وقت ممکن ہوتی ہے جب ملک والے کم و بیش ہم خیال ہوتے ہیں اور ان میں سیاسی اعتبار سے زیادہ تنوع نہیں پایا جاتا یا جب مرکز دوسرے قطعات مملکت کو بالجبر زیر کر لیتا ہے۔ کلیتہً کم و بیش یہ سمجھنا چاہیے کہ جب مملکت مختصر ہوگی اور جب مختلف اجزا لازماً مرکزی حکومت کے ماتحت ہوں گے اس وقت یہ شکل پیدا ہوگی۔ ایسی مملکت کو "فردیہ" کہتے ہیں۔ فردیہ وہ مملکت ہے جس میں مختلف اجزا کے اختیارات کا انحصار کلیتہً مرکزی حکومت پر ہو۔ اس سے یہ مراد نہیں ہے کہ ایسی مملکت میں ہر جزو کل کی دیکھ بھال اور نگرانی مرکزی حکومت ہی کرتی ہے، آجکل کی پیچ در پیچ زندگی میں یہ ناممکن ہے کہ کوئی حکومت، خواہ اس کا رقبہ کتنا ہی مختصر ہو، ہر حصے کے ہر معاملہ کا خود ہی تصفیہ کیا کرے، اور جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے حکومت کا کاروبار روز افزوں ترقی پر ہے، جس کی وجہ سے بہت سے امور کی بابت مرکز کو کنارہ کشی اختیار کرنا پڑتی ہے اور انھیں چند مقامی ادارت کے سپرد کرنا پڑتا ہے

اگر مرکزی حکومت شہر شہر گاؤں گاؤں کے کنوؤں اور روشنی کا انتظام کرتی پھرے یا اپنے زیر اثر لاکھوں مربع میل کا جو رقبہ ہے اس کے ہر بچے کی ابتدائی تعلیم کی براہ راست نگرانی کرتی پھرے تو ایسی حالت میں اسے اہم تر امور کی کارفرمائی ناممکن ہو جائے گی اور اس کا پورا وقت اسی قسم کے جزوی امور میں صرف ہو جائے گا؛ یہی وجہ ہے کہ مقامی تعلیم کی نگرانی بعض مرتبہ ضلع داری مجالس، روشنی کا انتظام بلدیوں اور سڑکوں کی نگہداشت مقامی مجالس کے سپرد اسی طرح کر دی جاتی ہے جیسے ریلوں میں مسافروں کے آرام و آسایش کی ذمہ داری ریلوں کے ادارات کے سپرد کی جاتی ہے۔ یا بڑے بڑے جلسوں کے اندرونی انتظامات کی نگرانی جلسوں کے صدرنشین یا معتمد کے سر پڑتی ہے۔ یہ سب اختیارات گویا مفوضہ ہوتے ہیں جو خواہ صراحتاً یا ضمناً ماتحت ادارات کے سپرد کر دیے جاتے ہیں اور مرکز جب چاہے انھیں منتقل کر سکتا یا سلب کر سکتا ہے۔ فردی مملکت کا یہی امتیاز ہے اور اس میں وہ مرکب مملکتوں سے ممتاز نظر آتی ہے۔

فردی مملکت کی بہترین مثالیں انگلستان، فرانس، جاپان، ایران اور افغانستان ہیں جہاں کے مقامی ادارات کلیتہً مرکزی حکومت کے تابع ہیں۔ اس میں شبہہ نہیں کہ انگلستان کے مقامی ادارات، یعنی بلدیوں اور صوبوں کی مجالس کو بہت وسیع اختیارات حاصل ہیں، لیکن یہ سب اختیارات مرکزی حکومت کے رہین منت ہیں اور ان میں ترمیم یا ان کی تنسیخ مرکزی حکومت ہی کے قوانین کے ذریعے سے ہو سکتی ہے۔ گویا فردی مملکتوں میں مقامی ادارات کے کم و بیش ذی اختیار ہونے سے مملکت کی فردیت میں فرق پیدا نہیں ہوتا اور کوئی مملکت اس وقت تک فردی نہیں ہے جب تک یہ مقامی ادارات مرکز کے تابع رہیں۔

لیکن جیسا بیان کیا جا چکا ہے، مملکت کی سب سے سادہ شکل یعنی فردیہ کا قیام صرف اسی وقت ممکن ہے جب ہر حصہ ملک مرکز کا کلیتہً تابع ہو۔ یہ بھی ہو سکتا ہے کہ گو مختلف اقطاع ملک ایک دوسرے کے ساتھ اتحاد عمل کا خواہاں ہوں لیکن اپنے آپ کو ایک دوسرے میں کلیتہً جذب کرانا نہ چاہتے ہوں۔ اتحاد عمل کی متعدد صورتیں ہو سکتی ہیں جن میں سے سب سے نمایاں وہ اتحاد ہے جو دو مملکتوں کے درمیان محض موقتی ہوتا ہے۔ اس قسم کے اتحاد کی بہترین مثال وہ محالفے ہیں جو جنگ کے زمانے میں دو یا دو سے زیادہ مملکتیں ایک دوسرے کے ساتھ کسی دشمن کے ڈر سے کر لیا کرتی ہیں لیکن یہ ضروری نہیں ہے کہ یہ اتحاد یا محالفہ محض جنگ کے زمانے میں ہی ہو حقیقت یہ ہے کہ جس طرح ایک انسان دوسرے کے ساتھ تعلقات پیدا کئے بغیر اس دنیا میں نہیں رہ سکتا بالکل اسی طرح یہ لازمی اور لابد ہے کہ بغیر دوسری مملکتوں کے ساتھ تعلقات قایم کئے ہوئے کوئی مملکت رہ سکے۔ ظاہر ہے کہ مملکت کی سرحد ضرور ہو گی، اور اگر وہ محض کسی جزیرے پر مشتمل نہیں ہے تو اس سرحد کے دوسری طرف ضرور دوسری سیاسی ہئیتیں ہوں گی جن کے ساتھ اس مملکت کا چولی دامن کا ساتھ ہو گا اور اگر ہماری مملکت مفروضاً ایک جزیرہ پر ہی مشتمل ہے تاہم اس کے باشندوں کو کم از کم بعض ضروریات زندگی کے لئے سمندر پار جانا اور وہاں کے باشندوں سے کسی نہ کسی قسم کے تعلقات قایم کرنا پڑیں گے۔ یہاں اس باب میں ہم ان تعلقات پر بحث نہیں کریں گے جو کوئی مملکت مساویانہ حیثیت سے دوسری کسی مملکت کے ساتھ قایم کرے، اس موضوع پر آیندہ "قانون اقوام" کے تحت بحث کی جائے گی۔[۵] یہاں محض ان کیفیات کا ذکر کیا جائے گا جن کے تحت سیاسی ضروریات کے مدنظر کوئی مملکت

---

[۵] دیکھو باب ۲۴۔

اپنے ہمسایہ مملکت کے ساتھ ساتھ اپنے چند اختیارات سے خواہ مجبوراً ورنہ اپنی رضامندی سے دست بردار ہوتی ہے ۔ اور یہ مملکتیں کسی نہ کسی قسم کے مستقلانہ متحد طرز عمل پر رضامند ہو جاتی ہیں ۔

عہدیت ۔ پچھلے باب میں اس صورت حال کی طرف اشارہ کیا جا چکا ہے ۔ اگر باہمی اتفاق و اتحاد محض موقتی نہیں ہے (جیسے کسی دوسری بڑی مملکت کے ڈر سے یا کسی مشترک دشمن سے جنگ کی بنا پر) تو اس اتحاد کے کئی مدارج ہو سکتے ہیں ۔ یہ ممکن ہے کہ مختلف سیاسی جماعتیں بالکل آزاد رہیں اور اگر کوئی مشترکہ مرکزی ادارہ ہو بھی تاہم اس کا اثر ان جماعتوں پر اقل قلیل ہو یعنی گو خارجی اجتماعیت میں ایک بڑی حد تک یہ مرکز ان کے قایم مقام کے خدمات انجام دے ورنہ تقریباً ہر اندرونی معاملے میں اس کا کوئی اختیار نہ ہو یا اگر ہو تو اس میں اتنی قوت نہ ہو کہ اس اختیار کو کام میں لا سکے ۔ حال کے زمانے میں اس قسم کے مجموعوں کی، جسے اصطلاح میں عہدیت کہتے ہیں، بیّن مثال اس عہدیت کی ہے جو ۱۸۱۵ء میں جرمنی میں قایم ہوئی یا اس عہدیت کی ہے جو سوئیزرستان میں ۱۸۱۵ء سے ۱۸۴۸ء تک رہی ۔ ۱۸۱۵ء میں سب سے بڑا مسئلہ جو جرمن مدبروں کے سامنے یہ تھا کہ متنوع جرمن مملکتوں میں ہم آہنگی کیسے پیدا کی جائے ۔ ان جرمن مملکتوں میں آسٹریا اور پروشیا بھی تھے جو کسی طرح ایک دوسرے کے سیادت تسلیم کرنے کے لئے تیار نہ تھے ۔ چنانچہ جو مرکزی ادارات قایم کئے گئے انھیں مشکل سے کوئی اختیار مختلف مملکتوں پر حاصل تھا اور چونکہ بڑی بڑی جرمن ریاستوں میں ایک دوسرے کے ساتھ کسی قسم کی رواداری کا پتہ نہ تھا اس لئے یہ ایسا مجموعہ بنایا گیا جس میں صدر ہی سرے سے مفقود تھا[1] ۔ یہ اندرونی نزاعات ہی تھے جن کا مظاہرہ آخرکار دو سب سے

---

[1] عہدیت جرمنی کے دستور کے لئے دیکھو الیٹ فلپس، یورپ چالیہ ۱۸۱۵ء۔۱۸۹۹ء ترجمہ اردو سلسلہ جامعہ عثمانیہ، باب ۳

بڑی جرمنی سلطنتوں یعنی پروشیا اور آسٹریا والی جنگ میں میدان سادووا میں ہوا جس کے بعد آسٹریا جرمنی سے نکال دیا گیا اور اس کے چار سال بعد پروشیا کی سرکردگی میں جرمن وفاقیہ ۱۸۷۱ء میں قائم ہوگئی۔ سوئیزرستان کی کیفیت بھی کچھ اسی قسم کی تھی سوائے اس کے کہ وہاں کسی طرح کی واحد وفاقی مملکت کے قیام کے راستے میں یہ رکاوٹ حائل تھی کہ جتنے بھی اجزا تھے وہ سب کے سب بالکل آزاد اور مساوی الحیثیت تھے[۲] اور مرکزی ادارات صرف شدید ضرورت کے وقت طلب کئے جاتے تھے۔

اس سے معلوم ہوا کہ عہدیت مملکتوں کے اس مجموعے کو کہتے ہیں جسے خواہ موقتی طور پر خواہ مستقل طور پر یہ مملکتیں آپس میں اتحاد کرکے چند مرکزی ادارات قایم کرلیں لیکن باوجود ان ادارات کے قیام کے اندرونی اور بیرونی آزادی برقرار رہے۔ ظاہر ہے کہ جب یہ مملکتیں برابر ایک دوسرے سے مسلسل متحد و متفق رہتی ہیں تو ان میں یگانگت و ہم آہنگی کا جذبہ پیدا ہو جاتا ہے۔ اور ایک زمانہ ایسا آتا ہے جب باہمی اعتبار و اعتماد کی وجہ سے وہ اپنے کمزور مرکزی ادارات کو قومی بنا دیتی ہیں اور اپنے چیدہ چیدہ اختیارات مرکز کے سپرد کردیتی ہیں۔ ہم دیکھتے ہیں کہ تیرہ امریکی نوآبادیوں کی ڈھیلی ڈھالی عہدیت جو صرف انگریزوں سے لڑنے کے واسطے قایم ہوئی تھی، وہ ۱۷۸۷ء میں ایک مستقل مملکت بن گئی اور ہر ایک ریاست نے اپنے چند اختیارات جدید مرکزی ادارات کے سپرد کر دیئے۔

وفاقیہ۔ اس عہدیت سے گذر کر (جو دراصل چند مملکتوں کے ایک طرح کے اتحاد کا نام ہے) ہم وفاقیہ کی طرف آتے ہیں جو آج کل کے زمانے میں ایک نہایت ہی اہم قسم مملکت

---

۲ سوئیزرستان کی عہدیت کے دستور کے لئے دیکھو ونسنٹ: "حکومت سوئیزرستان"۔ Vincent - Government in Switzerland لندن ۱۹۱۰ء باب ۱۔

کی ہے۔ وفاقیہ میں، عہدیت کے برعکس مختلف رقبے اپنے بعض اختیارات مستقلاً ایک
مرکزی ادارے کے سپرد کردیتے ہیں اور بعض امور میں بالکلیہ آزاد رہتے ہیں۔ وفاقیہ
کا اصول کسی اقامت خانے کی تنظیم سے سمجھ میں آئے گا۔ فرض کیجئے چند طالب علم کسی
اقامت خانے میں رہتے ہیں، اور اقامت خانے میں جو قواعد جاری ہیں انھیں کی پیروی کرنی پڑتی ہے
اب یہ ظاہر ہے کہ علاوہ پڑھنے لکھنے کھیلنے کودنے کے اور بہت سے مظاہرات زندگی ایسے
ہوتے ہیں جن میں اقامت خانے کا مودب مطلق دخل نہیں دیتا۔ مثلاً دن کے وقت
باہر جانا، کھانا پینا، آرام کرنا، دوستوں سے بات کرنا۔ ساتھ ہی یہ بھی ضروری ہے کہ
بعض امور ایسے ہوتے ہیں جن میں طالب علم کو مرکزی قواعد کی پابندی کرنی پڑتی ہے
وفاقیہ میں بھی بس یہی سمجھئے۔ بعض امور ایسے ہیں جو دستور کے ذریعے سے کلیتہً مرکزی
حکومت کے متعلق کردیئے جاتے ہیں، جن میں سب سے اہم خارجی معاملات اور سکہ سازی
ہوتے ہیں۔ اور بہت سے امور ایسے ہیں جن میں مرکزی ادارات مطلق کسی قسم کا
دخل نہیں دے سکتے۔ گویا جملہ اختیارات دو قسم کے اداروں، یعنی مرکزی ادارات اور
اجزائی یا ریاستی ادارات، میں منقسم ہوتے ہیں، اور یہ دونوں ادارات ایک دوسرے
سے کم و بیش آزاد اور ایک مشترک دستور کے تابع ہوتے ہیں۔ وفاقیہ اور دوسری قسم
کے مملکتوں میں جو چیز مابہ الامتیاز ہے وہ یہی ہے کہ وفاقیہ میں اجزاء مملکت بعض امور
میں آزاد اور بعض میں پابند ہوتے ہیں، فردیہ میں اجزاء کلیتہً مرکزی ادارات کے پابند
ہوتے ہیں اور عہدیت کے اجزاء کلیتہً آزاد ہوتے ہیں اور محض اپنی مصلحتوں کی بناء
پر بعض امور میں اتحاد عمل کر لیتے ہیں عہدیت اور وفاقیہ میں ایک دوسرا فرق یہ
ہے کہ چونکہ وفاقیہ ایک مستقل چیز ہے اس لئے اس کے اجزاء من مانے طور پر وفاقیت

علیحدہ نہیں ہو سکتے، در آنحالیکہ عہدیت میں انھیں اس کی آزادی ہوتی ہے۔ چنانچہ جب کبھی یہ دیکھا جائے کہ اجزا نے علیحدہ ہونا چاہا اور مملکت نے انھیں علیحدہ نہ ہونے دیا تو سمجھ لینا چاہئے کہ مملکت عہدیت نہیں بلکہ فردیہ بن چکی ہے۔ اس کی مثالیں سوئیزرلستان کے جنگ "عہدیت منفصلہ" (۱۸۴۷ء) اور امریکہ کی خانہ جنگی (۱۸۶۱ء) سے ملتی ہیں۔ جب مملکت کے چند اجزا نے سوئیزرلستان اور ممالک متحدہ امریکہ سے جدا ہونا چاہا لیکن انھیں جدا نہیں ہونے دیا گیا۔ ۱۸۴۷ء سے پہلے سوئیزرلستان اور ۱۸۶۱ء سے پہلے ممالک متحدہ امریکہ کی حیثیت عہدیت کی سی تھی، لیکن ان تاریخوں کے بعد وہ یقیناً فردیہ قسم بن گئی۔

اگر کسی ملک کے مختلف قطعات کے مابین مکمل ہم آہنگی ہو تو پھر وہاں فردیہ قایم ہوتا ہے نہ کہ وفاقیہ؛ وفاقیہ صرف اس وقت قایم ہوتا ہے جب مختلف حصص ملک میں ایک حد تک باہمی مغائرت ہو اور ساتھ ہی مستقل تعامل کی خواہش بھی موجود ہو۔ اس قسم کی مغائرت نسلی ہو سکتی ہے یا لسانی یا مذہبی یا جغرافی یا محض تاریخی۔ یعنی اگر کسی ملک کے باشندے ہم نسل نہیں، یا ان کی زبان ایک نہیں، یا ان کا مذہب ایک نہیں، یا جغرافی اعتبار سے ملک بہت وسیع ہے، یا پرانے زمانے میں وہ ایک دوسرے سے علیحدہ رہے ہیں، لیکن باوجود اس تنوع کے ان میں خواہش تعامل موجود ہے، تو پھر ایسی حالت میں اس ملک میں وفاقیہ قایم ہوگا نہ کہ فردیہ۔ بلاشبہ خواہش تعامل مملکت کے قیام کی سب سے زبردست بنیاد ہے، لیکن یہ مختلف رقبوں اور ملتوں کے مکمل امتزاج کے لئے کافی نہیں، اور گو اس کی وجہ سے مملکت قایم ہو جائے گی لیکن ایسی مملکت جس کے اجزا ایک دوسرے سے یا مرکز سے بہت کچھ آزاد رہیں گے۔ مثال کے طور پر چند وفاقی

مملکتوں کو لیجئے۔ وفاقیوں میں شاید سب سے اہم مملکت ممالک متحدہ امریکہ کی ہے۔ اٹھارھویں صدی عیسوی کے اواخر میں جب تیرہ انگریزی نوآبادیوں نے چند متنازعہ مسائل کے حل سے برافروختہ ہوکر انگریزوں سے جنگ چھیڑی تو اس وقت شاید ان کا مقصد یہ نہ تھا کہ وہ مل کر ایک مملکت قایم کریں گی بلکہ وہ صرف ایک موقتی اتحاد کی خواہاں تھیں، تاکہ وہ انگلستان کے جیسی زبردست قوت سے لڑسکیں۔ جنگ کے دوران میں انھوں نے اتحاد و اتفاق کے برکات کو محسوس کیا، لیکن اول تو وہ ایک دوسرے سے دور افتادہ تھیں اور دوسرے اس اتحاد سے پہلے ان کی طرز حکومت میں بھی فرق تھا اس لئے کہ بعض کے والیوں کو خود بادشاہ نامزد کرتا تھا اور بعض جاگیرداروں کے قبضہ و اقتدار میں تھیں، چنانچہ جنگ ختم ہونے پر جو عہدیت قایم ہوئی اس میں نہ صدر تھا نہ عدالت تھی، اور چند ہی روز میں یہ اپنی کمزوری اور بے عملی کی وجہ سے مشہور ہوگئی۔[۵] لیکن رفتہ رفتہ اتحاد عمل کی ضرورت روز بروز زیادہ محسوس ہونے لگی، اور آخر کار ۴ مارچ ۱۷۸۹ء کو وفاقیہ امریکہ کے جدید دستور کا نفاذ ہوگیا۔

اب سوئیزرلینڈ کو لیجئے۔ یہاں بعض کینٹنوں میں تیرھویں صدی عیسوی ہی میں ایک طرح کا اتحاد پیدا ہوگیا تھا اور ۱۶۴۸ء میں اس ملک کی اجتماعی طور پر آزادی تسلیم کرلی گئی تھی۔ نپولیونی دور میں اسے مکمل مرکزیت حاصل ہوگئی اور ۱۸۰۳ء میں نپولین کے حکم سے مختلف اجزا کو سیاسی اختیارات مل گئے۔ نپولین کے زوال کے بعد ۱۸۱۵ء میں اسی پرانی ڈھیلی ڈھالی عہدیت کا احیا کردیا گیا، اور یہ عہدیت اس وقت تک وفاقیت میں تبدیل نہیں ہوئی جب تک ۱۸۴۷ء میں مرکزی فوجوں نے مرکز گریز قوتوں کو میدان جنگ

---

[۵] دیکھو ڈوردولسن، "مملکت" Woodrow Wilson: The State باب ۱

میں نیچا نہیں دکھا دیا۔

الغرض وفاقیہ کے قیام کی وجہ وجود ایک تو مختلف اجزا کی خواہش تعامل ہے اور دوسرے مختلف اجزا کے مابین ایک حد تک مغائرت ہے، ورنہ اس کے بغیر یہ مملکت فردیہ بن جائے گی۔ یہ مغائرت کئی طرح کی ہو سکتی ہے اور مختلف اجزائے مملکت مذہبی، نسلی، لسانی، جغرافی، معاشی، یا محض تاریخی اعتبار سے ایک دوسرے سے مختلف ہو سکتے ہیں۔ یہ ممکن ہے کہ کسی ملک میں ان میں سے کوئی ایک یا متعدد اختلافات پائے جاتے ہوں لیکن وہاں کے باشندے انھیں اہم نہ سمجھیں اور باہمی اعتماد تامہ کی وجہ سے ان میں ایک فردیہ قائم کرنے پر قانع ہوں۔ اسپین میں علاوہ ہسپانوی زبان کے اندلسی اور باسک زبانیں بولی جاتی ہیں[ف]۔ فرانس میں ہر بریطانی، نارمن، اور پروونسال اپنی اپنی زبانیں بولتا ہے،

[ف] اسپین کے زمانہ حال کی تاریخ سے دو دلچسپ کیفیت ظاہر ہوتی ہے کہ کس طرح ایک فردیہ کے غیر مربوط اجزاء جلد ایک دوسرے سے علیحدہ ہوتے جا رہے ہیں۔ سنہ ۱۹۳۱ء کے انقلاب کے بعد جو دستور شائع ہوا اس میں یہ شرط موجود تھی کہ اگر اسپین کا کوئی صوبہ جسے تاریخی یا لسانی یکسانی حاصل ہو درخواست کرے تو اسے چند خاص شرطیں پورا کرنے کے بعد سوراج کے اختیارات حاصل ہو جائیں گے، لیکن اس اندرونی سوراج کے بعد بھی حسب ذیل امور مرکزی حکومت ہی کو حاصل رہتے: توطن پذیری، کلیسائی معاملات، خارجی معاملات، قومی قرضہ، عدالت عالیہ کا حد اختیار، مرکز کے مالی قوانین، مرکز کے زیر نگرانی رسل و رسائل مثلاً ڈاک تار وغیرہ۔ اسی کے ساتھ یہ بھی طے کر دیا گیا کہ کوئی سوراجی صوبہ چاہتا تو اپنے سوراجی حقوق سے دست بردار بھی ہو سکتا تھا۔ دیکھو سالنامہ مدبرین Statesman's Year Book سنہ ۱۹۳۲ء صفحہ ۱۲۸۹۔ سنہ ۱۹۳۶ء سے جو خانہ جنگی ہو رہی ہے اس میں تو یہ دستور بھسم ہو گیا ہے اور کوئی پیشگوئی نہیں کی جا سکتی کہ آیندہ اسپین ایک مملکت رہے گا یا اس کے کئی حصے ہو جائیں گے۔

تاہم کم از کم اس وقت تو اسپین اور فرانس کا فردیوں میں شمار ہے۔ اس کے برعکس سوئیزرستان جیسا چھوٹا سا ملک اس لئے وفاقیہ ہے کہ اس میں چار زبانیں ہیں (فرانسیسی، جرمنی، اطالوی، رومانش) تین مذاہب (رومن کیتھولک، کال وینی، یہودی) ہی نہیں ہیں بلکہ ہر کینٹن کے تاریخی روایات ایک دوسرے سے بالکل جداگانہ ہیں۔ اسی طرح معاشی مغائرت کی وجہ سے آسٹریا، لسانی و نسلی مغائرت کی وجہ سے کناڈا، جغرافی مغائرت کی وجہ سے آسٹریلیا اور تاریخی جغرافی و نسلی مغائرت کی وجہ سے ممالک متحدہ امریکہ فردیئے نہیں بلکہ وفاقیے ہیں[۵]

مرکزی و اجزائی اختیارات۔ وفاقیوں میں مرکزی اور اجزائی اختیارات

---

۵ صوبہ واری مغائرت کے اثرات ہندوستان کے طرز انتظام پر اپنا اثر ڈالے بغیر نہیں رہے ہیں، مثلاً:

۱۷۷۳ء سے پہلے مدراس، بمبئی، بنگال ایک دوسرے سے علیحدہ تھے۔

۱۷۷۳ء میں صرف صلح و جنگ کا اختیار ان سے لے کر گورنر جنرل کے ساتھ وابستہ کر دیا گیا، باقی امور میں وہ حسب سابق آزاد رہے۔

۱۸۳۳ء میں گورنر جنرل کو ہر صوبہ کی ملکی و قومی حکومت اور مالیات کی مکمل نگرانی کا اختیار دے دیا گیا؛ نیز قانون سازی کے اختیارات کلیتہً مرکز سے وابستہ ہو گئے۔

۱۸۷۱ء میں صوبوں کو مالیاتی اختیارات دیئے گئے۔

۱۸۶۱ء میں مدراس اور بمبئی کو قانون سازی کے اختیارات مل گئے۔

۱۹۱۵ء میں قرار پایا کہ "ہر مقامی حکومت گورنر جنرل باجلاس مجلس انتظامی کے احکام کی تعمیل کرے گی۔"

۱۹۱۹ء میں مرکز اور صوبوں میں تقسیم کار، مرکز کے صوبہ واری انتظام میں دخل دینے کے محدود اختیارات۔

۱۹۳۵ء میں قانون حکومت ہند کی رو سے تمام ہندوستان کے وفاقیہ کے قیام کی تحریک، "مرکزی اختیارات" "صوبہ واری اختیارات" اور "متوازی اختیارات" کی تقسیم۔

کی تقسیم دو طرح سے ہو سکتی ہے ایک تو اس طرح کہ مرکزی اختیارات شمار کرا لئے جائیں اور باقی ماندہ اختیارات اجزاء کے ساتھ وابستہ رہیں، اور دوسرے اس طرح کہ اجزائی اختیارات سے شمار کرائے جائیں اور باقی ماندہ اختیارات مرکز کے ساتھ وابستہ رہیں۔ چونکہ حکومتی اختیارات لاتعداد ہوتے ہیں اور شمار صرف چند ہی اختیارات کئے جا سکتے ہیں اس لئے وفاقیہ کا وہی جزو قوی ہوتا ہے جسے یہ باقی ماندہ اختیارات حاصل ہوں۔ یہی وجہ ہے کہ قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء سے پہلے ہندوستان میں جو سیاسی اور دستوری کشمکش رہی اس کے ابتدائی ایام میں ایک فریق ایسا تھا جو صوبہ داری کیفیات کے تنوع کی وجہ سے صوبوں کی حکومتوں کو قوی دیکھنا چاہتا تھا اور کہتا تھا کہ آئندہ وفاقیہ ہند کے مرکزی اختیارات شمار کئے جائیں اور باقی ماندہ اختیارات (یعنی اختیارات کا زیادہ تر حصہ) صوبوں سے وابستہ کئے جائیں۔ اور دوسرا گروہ ایسا تھا کہ ہندوستان میں مرکز گریز قوتوں کے استیصال کے مقصد کو مدنظر رکھ کر صوبوں کے اختیارات کو شمار کرنا اور باقی ماندہ زیادہ تر اختیارات مرکزی ادارات کر دینا پسند کرتا تھا۔ ان منازعات میں اس وقت تک یکسوئی نہیں ہوتی جب تک پہلی گول میز کانفرنس ۱۹۳۱ء میں ہندوستانی والیان ریاست کی طرف سے مہاراجہ بیکانیر نے صاف صاف یہ نہ کہہ دیا کہ ہم والیان ریاست آئندہ وفاقیہ ہند میں شریک ہونے کے لئے تیار ہیں لیکن شرط یہ ہے کہ مرکزی ادارات کو صرف چیدہ چیدہ اختیارات دیئے جائیں اور باقی ماندہ جملہ اختیارات صوبوں اور ریاستوں کو حاصل ہوں[۵]۔

---

۵ قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء (تتمہ ہفتم) کی رو سے اختیارات کی سہ گونہ تقسیم کی گئی ہے:۔
(۱) وہ اختیارات جو کلیۃً مرکز کو حاصل ہوں گے (۲) وہ اختیارات جو کلیۃً صوبوں کو حاصل ہوں گے۔
(۳) وہ اختیارات جو دونوں ادارات کو متوازی حاصل ہوں گے۔

مثال کی طور پر چند خاص خاص وفاقیوں کو لیجیے اور ان میں مرکز اور اجزا کے اختیارات کے مابین جو تقسیم کار ہے اس پر غور کیجیے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں چند مخصوص اختیارات مرکزی ادارت کو حاصل ہیں اور باقی ماندہ جملہ اختیارات ریاستوں کے ساتھ وابستہ کر دیئے گئے ہیں۔ مرکزی اختیارات میں حسب ذیل شامل ہیں:۔

محاصل درآمد و برآمد اور چنگی کا محصول عائد کرنا؛ روپیہ قرض لینا؛ غیر اقوام، مختلف ریاستوں اور اندیانی قبائل کے ساتھ تجارت کرنا؛ توطن اور دیوالیہ کے لئے یکساں قوانین عائد کرنا؛ سکے، پیمانے اور اوزان مقرر کرنا؛ ڈاک کا انتظام، حقوق طباعت و ایجادات کا تعین؛ عدالت العالیہ کے ماتحت عدالتوں کا قیام، قانون اقوام کے خلاف ورزی پر سزا دینا؛ جنگ جاری کرنا؛ فوج مہیا کرنا؛ بیڑا؛ مستقر وفاقیہ کا انتظام[۵]؛ ساتھ ہی، اس مقصد کے لئے کہ مرکز یا ریاستیں ایک دوسرے کے حدود اختیار پر حملہ نہ کریں اور ایک دوسرے کے اختیارات کو دبا نہ بیٹھیں، وفاقی عدالت العالیہ کو یہ اختیار دیا جاتا ہے کہ اگر ان کے سامنے کوئی مقدمہ ایسا آئے کہ ان میں سے کوئی مابہ النزاع ہو تو اس حالت میں ان کا حکم ناطق سمجھا جائے گا اور آیندہ کے لئے ایسے مقدمات کے لئے نظیر بن جائے گا۔

سوئیزرستان میں اسی اصول پر عمل کیا گیا ہے کہ جو اختیارات مرکز کو حاصل نہیں وہ سب کے سب اجزائی کینٹنون کو حاصل ہیں۔ جیسا اس سے پہلے بیان کیا گیا ہے موجودہ وفاقیہ کے حکام سے پہلے سوئیزرستان کی کیفیت ایک عہدیت کی تھی یعنی خیال

---

۵ دستور ممالک متحدہ امریکہ ۱۰۸

یہ تھا کہ مختلف کینٹنین صرف ہمسایوں کے حملوں کے بچاؤ کی وجہ سے باہم متفق ہیں اور جب چاہیں ایک دوسرے سے علیحدگی اختیار کر سکتی ہیں لیکن جب ۱۸۴۷ء میں چند کیتھولک کینٹنوں نے ایک "عہدیت منفصلہ" قایم کر کے علیحدگی کی کوشش کی تو مرکزی حکومت نے اس کے خلاف ایک سخت مہم سر کی اور بالآخر انھیں نیچا دکھایا، چنانچہ ۱۸۴۸ء کے بعد کی تاریخ قطعی طور پر ایک وفاقیہ کی تاریخ ہے۔ لیکن موجودہ دستور میں بھی اسی عہدیتی اصول کے اثرات موجود ہیں، یہاں تک کہ گو سوئیزرستان ایک وفاقیہ ہی لیکن ۱۸۷۴ء کے دستور میں اسے جگہ جگہ "عہدیت" کے نام سے ملقب کیا گیا ہے" اور فی الجملہ اس اتحاد کے مقاصد یہ بتائے گئے ہیں کہ "غیر اقوام کے حملوں سے ملک کو محفوظ رکھا جا سکے۔ اندرونی امن و امان قایم کیا جا سکے، اجزا کی آزادی اور حقوق کی حفاظت کی جا سکے اور ان کے مشترک مفاد کا لحاظ کیا جا سکے[۹]"۔ نیز یہ صراحتاً بیان کر دیا گیا ہے کہ اقتدار اعلیٰ کی اس تحدید کے ساتھ ہر کینٹن کو باقی ماندہ اقتدار حاصل ہے[۱۰]۔

تاہم جب مختلف اجزا ایک دوسرے کے ساتھ مدت تک رہتے ہیں تو ان کی باہمی بے اعتباری کم ہوتی جاتی ہے، ان کا مفاد روز بروز مشترک ہوتا جاتا ہے اور وہ مرکز کے تقویت میں کچھ زیادہ حرج نہیں دیکھتے، یا یوں کہئے کہ مرکز روز بروز قوت پکڑتا جاتا ہے اور وہ کچھ نہیں کر سکتے۔ ۱۸۴۸ء کے بعد سے سوئیزرستان کی تاریخ دراصل مرکز کے تقویت کی تاریخ ہے اور دستور میں بہت سی مثالیں ایسی ملیں گی جن سے یہ صاف

---

[۹] دستور سوئیزرستان، باب ۱ دفعہ ۲۔ اس دستور کے لئے دیکھو ونسنٹ

Vincent: Government in Switzerland

[۱۰] ایضاً دفعہ ۳۔

ظاہر ہوتا ہے کہ مرکزی حکومت نے ان کینٹنوں کو کیسے اپنا دست نگر بنالیا ہے۔ ہم سوئیزرستان کے دستور میں اس قدر صراحت و وضاحت کے ساتھ تقسیم کارکے وہ اصول نہیں پاتے جو امریکہ کے دستور میں ملتے ہیں بلکہ یہاں اصول کے ساتھ مستثنیات بھی ملتی ہیں، یعنی اگر کوئی شعبہ اصولاً مرکز کے تحت ہے تو اس میں بعض خاص شقیں اجزاء کے متعلق بھی ہیں۔ خارجی معاملات مرکز کے متعلق ہیں لیکن کینٹنوں کو جزوی معاملات مثلاً سرحدی جھگڑوں، پولیس وغیرہ میں ہمسایہ غیر سلطنتوں سے مراسلات کرنے کا اختیار ہے۔ مستقل فوج تو سوئیزرستان میں گویا ہے ہی نہیں، اس لئے مرکز کو امن کے زمانے میں مطلق مستقل فوج رکھنے کا اختیار نہیں ہے اور ہر کینٹن کو صرف تین تین سو سپاہی رکھنے کا اختیار ہے۔ ۱۸۴۸ء سے سکہ سازی، ۱۸۹۱ء سے زر کاغذی ۱۸۷۴ء سے ڈاک ۱۸۵۱ء سے تار ۱۸۷۸ء سے ٹیلیفون اور ۱۹۰۷ء سے ریلیں کلیتہً مرکز کے قبضے میں آگئیں ہیں۔

سوئیزرستان کے مرکز کو ممالک متحدہ امریکہ کے مرکز سے کہیں زیادہ اختیارات حاصل ہیں، اسے پشتوں اور جنگلات کی پولیس، ماہی گیری اور شکار، وفاقی جامعہ کا قیام درآمد و برآمد کے محاصل، کارخانوں میں بچوں کی مزدوری کے بابت قواعد، قوانین دیوانی و فوجداری، اوزان او پیمانے، اور ایسے ہی دوسرے بعض جزوی معاملات پر پورا قابو حاصل ہے۔ لیکن اس سے یہ نہ سمجھنا چاہئے کہ ان سب اختیارات کے بعد کینٹنوں کو بہت کم اختیارات باقی رہ جائیں گے، اس لئے کہ انسانی زندگی کے روزمرہ کے بود و ماند کے اس قدر مسائل ہیں کہ ان کے سامنے یہ تفصیل ہیچ ہے۔ تمثیلاً کینٹن ہی کلیسا اور مملکت کے درمیان تعلقات کا تعین کرتی ہے؛ وہی ایک بڑی حد تک تعلیمات

کا انتظام کرتی ہے، سڑکوں اور ریلوں میں توسیع کرتی، شفاخانے اور پاگل خانے قایم کرتی، غربا اور حفظان صحت کا انتظام کرتی، زراعت کو صحیح راستے پر لگاتا، پولیس اور عدالت کا انتظام کرتی ہے، اور ایسے ہی بے شمار امور میں جن کا تعلق سوئیزرلستان کے عام زندگی سے ہے وہی مقتدر ہے[1]۔

ایسی وفاقیتوں میں جہاں اجزا کے اختیارات شمار کردیئے گئے ہوں اور باقی ماندہ اختیارات مرکز کے تفویض کرکے اسے نسبتہً اہم بنا دیا گیا ہو، کناڈا کا درجہ ممتاز ہے۔ اس ملک میں جان بوجھ کر مرکز کو شاید اس لئے قوی کر دیا گیا ہے کہ کہیں انگریزی اور فرانسیسی آبادی کی باہمی کشمکش کی وجہ سے مرکز گریز قوتیں وفاقیہ کا خاتمہ نہ کردیں۔ عام طور پر کناڈی صوبوں کو اپنے مقامی معاملات اور اپنے مقامی مالیات پر پورا قابو حاصل ہے تاوقتیکہ وہ مرکزی حکومت کے افعال و طرز کارتیں مخل نہ ہوں منجملہ ان امور کے جن پر انھیں مختار کیا گیا ہے حسب ذیل ہیں:۔

صوبہ واری دساتیر (علاوہ لفٹنٹ گورنر کے اختیارات کے)، براہ راست محاصل؛ سرکاری آراضیات کا انتظام؛ صوبہ واری شفاخانے یا آبکاری؛ بالکلیہ مقامی رسل ورسائل کے طریقے (علاوہ ان سڑکوں، ریلوں وغیرہ کے جو مرکزی پارلیمنٹ اپنے متعلق کرے)؛ مناکحت؛ صوبوں کی عدالت کا انتظام؛ تعلیم

---

[1] یہاں سوئیزرلستان کا بیان ذرا تفصیل کے ساتھ اس لئے دیا گیا ہے کہ باعتبار تنوع زبان ونسل ومذہب سے ملک ہندوستان کی گویا ایک مختصر شکل معلوم ہوتی ہے۔

[2] دیکھو سالنامہ مدبرین" Statesman's Year Book سنہ ۱۹۳۶ء صفحہ ۲۹۹

نیز اگر کوئی صوبہ واری قانون مرکزی قانون کے متضاد ہے تو مرکز کو صوبوں کے قوانین کو خلاف قانون قرار دینے کا اختیار حاصل ہے؛ ساتھ ہی شبہہ کی صورت میں صوبہ واری قانون مسترد سمجھا جاتا ہے؛ صوبہ واری عادوں کو مرکزی حکومت ہی مقرر کرتی ہے۔ گو عدالتی انتظام کا ذمہ دار صوبے ہی ہیں[۱۳]۔

جس طرح سے نئے روس نے میدان سیاسیات و معاشیات میں طرح طرح کے نئے نئے تجربے کئے اور ایک بالکل جدید قسم کی مملکت اور جدید قسم کا انتظام قایم کیا اسی طرح سے وفاقیت کے سلسلے میں ایک بالکل جدید باب کا افتتاح کیا۔ عام طور پر وفاقیہ بہت سی فردی ریاستوں کی ترکیب سے بنتی ہے۔ لیکن روس میں انتظام کی شکل کم و بیش اسی قسم کی ہے کہ ہر ایک رقبہ جو زبان یا نسل، خیالات کے اعتبار سے منفرد ہوتا ہے بہت سے معاملات میں سوا راج حاصل ہے۔ یہ سب ریاستیں مل کر وہ عظیم الشان مملکت بنتی ہیں جنھیں سودیتی روس[۱۴] یا بولشوی مملکت کہتے ہیں ۱۹۳۶ء کے جدید قانون سے پہلے اس عظیم الشان وفاقیہ میں چھوٹی چھوٹی وفاقیتیں بھی شامل تھیں، جیسے وفاقیہ ماورائے قفقاز، لیکن اب ان میں سے اکثر کو توڑ کر مختلف ریاستوں کا براہ راست

---

[۱۳] دیکھو برائس: "زمانہ حال کی جمہوریتیں" Bryce: Modern Democracies باب ۲۳۔

[۱۴] "سودیت" کے معنی روسی زبان میں محض "مجلس" کے ہیں، اور چونکہ آجکل کے روس میں تمام انتظام کا دارومدار ۱۹۳۶ء سے پہلے خاص نوع کی مجالس پر تھا اس لئے یہ لقب دیا گیا۔ "بولشویک" کے معنی "اقلیت" کے ہیں؛ آج کل کے روس کے حکمراں علی الاعلان اپنے آپ کو اقلیت سمجھتے ہیں، اور جنوری ۱۹۱۸ء میں جو دستور ساز مجلس لینن نے طلب کی تھی اس میں بھی یہ "اشتمالیت پسند" اقلیت ہی میں تھے، چنانچہ رفتہ رفتہ اس اشتمالیت پسند گروہ کا نام ہی "بولشویکی" پڑ گیا۔ نیز دیکھو باب ۱۳۔

مرکز سے تعلق پیدا کر دیا گیا ہے۔ ۱۹۲۲ء تک روس پر طرح طرح کی مصیبتیں آرہی تھیں۔ وہ اندرونی انقلابات، بیرونی دباؤ، خانہ جنگیوں اور خارجی آویزشوں کا شکار ہو رہا تھا اور قدیم زار والے روس کا رقبہ بہت سی مختلف نئی نئی مملکتوں میں منقسم ہو گیا تھا۔ بالآخر ان میں سے اکثر مصائب سے اسے ۱۹۲۳ء میں چھٹکارا حاصل ہو گیا اور آخر کار سوائے چند بالٹکی مملکتوں کے جو روس سے جدا ہو گئیں، پرانے زار والے روس کے تمام اجزا ایک دوسرے کے ساتھ متحد ہو گئے۔[۱]

روس کے دستور میں مرکز اور اجزا کے مابین تقسیم کار اس طرح پر کیا گیا ہے کہ بعض اختیارات صرف مرکز کو حاصل ہیں، بعض صرف اجزا کو اور بعض اختیارات ایسے ہیں جو مرکز اور اجزا دونوں کو حاصل ہیں۔ لیکن یہ قاعدہ مقرر کر دیا گیا ہے کہ اگر ان دونوں کے درمیان کسی قسم کا تضاد ہو تو ریاستی قوانین منسوخ تصور کئے جائیں گے۔ مرکزی محکمہ جات میں خارجی معاملات، تبدیلی حدود، قرضہ، خارجی تجارت، معاشی طرز عمل کا تعین، فوج، منفرد جمہوریتوں کے موازنہ جات کی عام نگرانی، سکہ سازی، عدالتیں اور ضابطے، مزدوری، تعلیمات عامہ و تندرستی عامہ کے اصول کا تعین، مقیاسات و اوزان توطن وغیرہ ہیں؛ اس میں سے مالیات، اقتصادیات، طعام، مزدوری وغیرہ

---

[۱] دیکھو "سالنامہ سویت" Soviet Year Book ۱۹۲۹ء صفحہ ۔ حال ہی میں (یعنی ۱۹۳۶ء کے نصف آخر میں) ایک جدید منظور ہوا ہے جس میں اس کی سیاسی ہیئت متعدد تبدیلی کر دی گئی ہے۔ لیکن جہاں تک مرکز اور ریاستوں کے درمیان اختیارات کے تقسیم کا سوال ہے وہ حسب سابق قائم رکھا گیا ہے۔ دیکھو سالانہ رجسٹر Annual Register ۱۹۳۶ء حصہ ۲ صفحہ

ریاستوں سے بھی متعلق ہیں لیکن مرکز ان کی تمام تر نگرانی رکھتا ہے۔ خالص ریاستی امور ایسے ہیں جیسے زراعت، مقامی معاملات، عدالتوں کی تنظیم، تعلیم، حفظان صحت (جن کے اصول کا تعین مرکز کی طرف سے ہوتا ہے)۔ ڈائسی کے اس مقولہ کا کہ مملکتیں مل کر عہدیت بنتی ہیں، عہدیت امتداد زمانہ سے وفاقیہ میں تبدیل ہوتی ہے اور جب وفاقیہ کے مختلف اجزا ایک دوسرے سے مانوس ہو جاتے ہیں تو ان کا رجحان فردی مملکت کی طرف ہو جاتا ہے، جرمنی کی حال کی تاریخ سے معلوم ہوتا ہے۔ پچھلی صدی عیسوی کے دوسری دہائی میں، نپولین کے زوال کے بعد جرمنی میں جو عہدیت قایم ہوئی وہ اس قدر ڈھیلی ڈھالی اور اتنی غیر منظم تھی کہ اس میں مرکز کا تقریباً وجود ہی نہ تھا اور جو ادارے مرکزی کہلائے جا سکتے ہیں وہ نہایت درجہ بے ترتیبی میں پڑے ہوئے تھے، چنانچہ بعض مرتبہ مرکزی عہدہ داروں کی تنخواہیں چار چار برس تک برآمد ہ رہتی تھیں۔ اس عہدیت کی کمزوری کا باعث یہ تھا کہ قدیم آسٹریا اور جدید پروشیا کے درمیان بجائے تعامل کے تخالف کی کیفیت تھی جو ہر ادارۂ عہدیت پر اپنا اثر ڈالے بغیر نہ رہی۔ یہ صورت حال پورے پچاس برس قائم رہی، تا آنکہ ۱۸۶۶ء میں پروشیا نے آسٹریا کو جبراً جرمنی سے نکال دیا، اور ۱۸۷۰ء میں اپنے دوسرے مد مقابل فرانس کو شکست دے کر خود فرانس کے پایۂ تخت میں وفاقیۂ جرمنی کی بنیاد رکھی۔ اس وفاقیہ کی ریاستوں کو بہت سے اختیارات حاصل تھے اور بعض جنوبی ریاستوں کو ڈاک اور فوجی تنظیم کا بھی جداگانہ اختیار تھا اور ان میں سے چند کے حکمرانوں کو تو بادشاہ خطاب بھی حاصل تھا۔ جنگ عظیم کے بعد بعض ریاستوں نے اپنی مکمل آزادی

کی کوشش کی، لیکن یہ کوشش بارآور نہ ہوئی، اور جنگ میں جرمن قوم نے بلا کسی استثنار کے جو عظیم الشان لاثانی قربانیاں کی تھیں ان کا نتیجہ یہ ہوا کہ سنہ ۱۹۱۹ء میں جو دستور مرتب ہوا اس میں مرکز کو پہلے سے بھی زیادہ اختیارات حاصل ہو گئے اور اس تبدیلی کا ایک مظاہرہ یہ ہوا کہ ریاستوں کو اب "علاقوں" کا لقب دیدیا گیا۔ یہ ظاہر ہے کہ سنہ ۱۸۶۶ء، سنہ ۱۸۷۰ء اور سنہ ۱۹۱۴ء سے سنہ ۱۹۱۸ء تک کی جنگ کا سب سے بڑا بار پروشیا ہی پر پڑا تھا اور یہ ناگزیر تھا کہ سنہ ۱۹۱۹ء کے دستور میں اس ریاست کو دوسری ریاستوں پر تفوق حاصل ہو جائے لیکن جو تبدیلی سنہ ۱۹۳۳ء میں شروع ہوئی اور سنہ ۱۹۳۵ء میں کمال کو پہونچی اس کا بڑے سے بڑے پیش گو کو بھی علم نہیں ہو سکتا تھا اس لئے کہ آسٹر وی نژاد ہٹلر، جس کا وطن مالوف بیویریا میں ہے اور جو اب جمہوریہ جرمن کا رہنما و صدر اعظم ہے اس نے نہ صرف جرمن پارلیمنٹ کے تمام اختیارات خود اپنی ذات کے لئے تفویض کرائے ہیں بلکہ تمام علاقوں کے دساتیر کو معطل کر کے اور ان میں خود اپنی طرف سے "منتظم" مقرر کرا کے جرمنی کو آخر کار ایک فردیہ بنا دیا ہے۔ حقیقت یہ ہے کہ ڈائسی کے قول کی تصدیق جرمنی کی حال کی تاریخ سے بہتر کسی سے نہیں ہو سکتی۔

ہندوستانی صورت حال۔ اس بحث کے آخر میں ہم اس زمانے کے آخر ترین دستور میں وفاقی مرکز اور ریاستوں کے اختیارات کے مابین جو تفریق کی گئی ہے اسے دکھائیں گے قانون حکومت ہند میں (جس میں سنہ ۱۹۳۳ء کی "سفید کتاب" کا اتباع کیا گیا ہے) وفاقی مرکز کے اختیارات، برطانوی صوبوں کے اختیارات اور ان اختیارات کا اعادہ کیا گیا ہے جو دونوں اختیارات کو متوازی طور پر حاصل رہیں گے:۔

(۱) وفاقی اختیارات: ہندوستان کی حفاظت، فوج، بیڑہ، ہوائی جہاز،

جاگیرداروں اور فرمانرواؤں کے مدارس، علیگڑھ و بنارس کے جامعات؛ کلیسائی امور و یورپی قبرستان؛ خارجی معاملات؛ وفاقی عدالت؛ ریل و دیگر طرز رسل و رسائل (علاوہ ریاستوں کے ریلوں کے) ڈاک، تار، ٹیلیفون، بے تار خبر رسانی؛ سکہ سازی؛ بنک؛ افیون؛ پٹرول اور بھک سے اُڑ جانے والی اشیاء؛ ایجادات؛ درآمد و برآمد؛ نمک؛ بعض علمی ذرائع تحقیقات؛ محصول آمدنی، محصول وفات، محصول معدنیات؛ وہ کاغذ مہور جس کا تعلق اس وقت مرکز سے ہے، وطن پذیری، اوزان؛ وغیرہ۔

(۲) صوبہ واری معاملات: مقامی حکومت، بلدیات وغیرہ کے اختیارات شفاخانے، پاگل خانے؛ تعلیم (علاوہ وفاقی تعلیم کے)؛ امور عامہ؛ رسل و رسائل ریلیں وغیرہ (علاوہ وفاقی رسل و رسائل کے)؛ لگان؛ زمیندار و کاشتکار کے تعلقات؛ صوبہ واری تجارت؛ جنگلات؛ عدل (علاوہ وفاقی عدل کے)؛ رجسٹری؛ اوقاف؛ اوزان پیمانے؛ صوبے میں قابل نالش افعال بیجا؛ پولیس؛ جیل خانے؛ صوبہ واری خدمات عالیہ؛ دیسی قبرستان؛ محاصل؛ سرکاری مملوکات سے؛ آبپاشی، بجلی، بازاروں وغیرہ سے ایسے جرمانوں سے جن کا تعلق صوبوں سے، عدالتی محاصل سے؛ ابواب سے جائداد سے، مکانات وغیرہ سے، شراب وغیرہ سے۔

(۳) علاوہ ازیں چند ایسے معاملات ہیں جن کا تعلق مرکز اور صوبوں دونوں سے ہے یعنی دونوں ان پر قانون سازی کر سکتے ہیں۔ جو اصول مدنظر رکھا گیا ہے وہ یہ ہے کہ ان معاملات میں زیادہ سے زیادہ یکسانی کی ضرورت ہوتی ہے لیکن ساتھ میں صوبہ واری احساسات کا بھی لحاظ رکھنا پڑتا ہے۔ یہ طے کر دیا گیا ہو کہ

اگر اس ضمن میں صوبوں کے کسی قانون اور مرکزی قانون کے مابین اختلاف ہو تو صوبہ داری قانون منسوخ سمجھا جائیگا لیکن، اگر کسی صوبہ داری قانون پر صرف گورنر صوبہ ہی کے نہیں بلکہ گورنر جنرل کے بھی دستخط ہو جائیں تو ایسی حالت میں صوبہ داری قوانین کو تفوق حاصل ہوگا۔[۱۶] ایسے معاملات میں سے اہم حسب ذیل ہیں:-

ضابطہ دیوانی، قوانین آسائش، شہادت، مناکحت، تبنیت، تولیت، انتقال جائداد، وراثت، تعزیرات، ضابطہ فوجداری، مزدوری، قوم، تاریخی عمارتیں، دیوالیہ، وکالت، وڈاکٹری، اتحادات تجارتی، بجلی، سینما کی فلمیں وغیرہ۔

اس تقسیم اختیارات کے ساتھ ہی یہ بھی طے کر دیا گیا ہے کہ گورنر جنرل کو اختیار ہوگا کہ وہ خاص اعلان کے ذریعہ سے ایسے معاملات جن کا ان فہرستوں میں ذکر نہیں ہے، مرکزی یا صوبہ واری جماعت ہائے مقننہ میں سے کسی کے تفویض کر سکتا ہے یا ایسا محصول عائد کرنے کی جماعت مقننہ کو اختیار دے سکتا ہے جن کا ذکر اس فہرست میں نہیں۔ اس سے یہ مسئلہ صاف ہو جاتا ہے کہ شمار کردہ امور کے علاوہ "باقی ماندہ اختیارات" کا دار و مدار مرکزی صدر عاملہ یعنی گورنر جنرل کی مرضی پر ہوگا،[۱۷] یعنی خواہ ہندوستانی حکمراں اور اقلیتیں، کتنی ہی شرطیں کیوں نہ لگائیں کم از کم قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء کے بموجب بہ نسبت اجزاء کے مرکز کو زیادہ قوت حاصل ہے۔[۱۸]

---

[۱۶] قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء: تتمہ ہفتم۔

[۱۷] ایضاً دفعہ ۱۰۴ -

[۱۸] نیز دیکھو قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء حصہ ۶۔

اوپر زیادہ تر برطانوی ہند کے صوبوں کے بابت غور کیا گیا ہے۔ اِن کے علاوہ یہ بھی طے پاگیا ہے کہ ہندوستانی ریاستوں کو یہ اختیار دیا جائے کہ وہ بھی اس وفاقیہ ہند میں شریک ہوسکیں۔ ہندوستانی ریاستوں کی کیفیت بالکل ممتاز ہے؛ اس میں سے ہر ایک ریاست کے عہدنامے برطانوی حکومت کے ساتھ جداگانہ ہیں اور ان عہدناموں میں ہر ایک کی حیثیت مختلف مانی گئی ہے، چنانچہ بعض ریاستیں مثلاً ممالک محروسہ سرکار نظام، گوالیار، میسور، بڑودہ وغیرہ ایسی ہیں جنھیں اندرونی معاملات میں تقریباً مکمل اختیارات حاصل ہیں اور ممالک محروسہ سرکار نظام میں تو اعلیحضرت خسرو دکن کا سکہ بھی چلتا ہے، انگریزی ڈاکخانے کے پہلو بہ پہلو خود اُن کا ڈاکخانہ ہے اور انھیں کی ریل ہے۔ اس کے برعکس بیسیوں بلکہ سیکڑوں ایسی چھوٹی چھوٹی جاگیریں ہیں جنھیں بہت ہی جزوی اختیارات حاصل ہیں اور بعض کو تو قانون سازی اور عدالت کے بھی پورے اختیارات حاصل نہیں۔ ظاہر ہے کہ کوئی ایسی تقسیم جس میں ان سب انواع و اقسام کی ریاستیں ایک ہی زمرے میں رکھی جائیں، درست نہ ہوگی؛ اسی لئے جب ۱۹۱۹ء میں ایوان والیانِ ریاست موسومہ "نرندر منڈل"، قایم ہوا، تو اس کی رکنیت کے لئے بعض منفرد ریاستوں کو اختیار ملا، بعض ریاستوں کے مجموعوں کو ایک ایک رکن چُننے کا اختیار ہوا اور بعض کو اتنا کمتر سمجھا گیا کہ انھیں رکنیت کا سرے سے اختیار ہی نہیں ملا۔ موجودہ حالات میں اس وقت بھی ہندوستانی شہنشاہی حکومت اور ان ریاستوں کے باہمی تعلقات بمنزلہ ایک وفاقیہ کے ہیں، جس میں مرکز کو چند مختصر اختیارات مثلاً خارجی معاملات، برطانوی ہندی ریلیں جو ان ریاستوں میں گھومتی ہیں، سکہ سازی، تار، بحری محاصل درآمد

تک ایسے امور پر اختیارات حاصل ہیں اور باقی ماندہ جملہ اختیارات سب کے سب ریاستوں کو حاصل ہیں۔ لیکن ۱۹۳۰ء، ۱۹۳۱ء اور ۱۹۳۲ء کی گول میز کانفرنسوں کے بعد قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء سے یہ طے ہو گیا ہے کہ آیندہ وفاقیہ ہند میں ریاستیں شریک ہو سکیں گی، بلکہ وفاقیہ اس وقت تک وجود میں نہیں آئے گی جب تک اتنی ریاستیں اس میں شرکت نہ کر لیں کہ ان کا رقبہ جملہ ریاستوں کے رقبے کا نصف ہو۔[19] جب سے قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء پر ملک معظم جارج پنجم آنجہانی کے دستخط کئے ہیں اس روز سے بلکہ اس سے بھی پہلے سے ریاستوں اور حکومت ہند کے درمیان شرائط شرکت وفاقیہ کے متعلق برابر بحث ومباحثہ ہو رہا ہے۔ یہ تو تقریبًا یقینی امر ہے اکثر ریاستیں وفاقیہ ہند میں شریک ہو جائیں گی۔ لیکن سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ وہ کون کون سے اختیارات ہیں جن سے انھیں دست بردار ہونا پڑے گا، یعنی وہ کون سے امور ہیں جن کی حد تک وفاقی جماعت مقننہ اور جماعت عاملہ کو ریاستوں کے اندر اختیارات حاصل ہو جائیں گے۔

بلاشبہہ اکثر ریاستیں نہایت چھوٹی چھوٹی ہیں، جن کا رقبہ چند ہزار ایکڑ سے زیادہ نہیں اور جن کی آبادی اسی تناسب سے نہیں اور جن کی آبادی اسی تناسب سے نہایت قلیل ہے۔ لیکن ساتھ ہی ایسی بھی ریاستیں ہیں (جیسے حیدرآباد، کشمیر، گوالیار، میسور، بڑودہ وغیرہ) جن کی حیثیت چھوٹی چھوٹی مملکتوں کی ہے اور جن کے مخصوص اختیارات جو زمانہ مدید کے ارتقا کا نتیجہ ہیں، آسانی سے حکومت ہند کو تفویض نہیں کئے جا سکتے۔ چنانچہ اس ضمن میں متعدد کمیٹیوں، وفود، کانفرنسوں کے ذریعے سے والیان ملک اور اس کے وزرا (جن میں حیدرآباد اور اس کے وزیر باتدبیر رائٹ آنریبل نواب سر حیدر نواز جنگ بہادر

---

[19] قانون حکومت ہند دفعہ ۵۔

کا بڑا حصہ ہے) اپنے دعادی حکومت ہند کے سامنے پیش کر رہے ہیں [۲۰]۔

یہاں ہندوستانی وفاقیہ، صوبوں اور ریاستوں کی بابت ذرا تفصیل سے اس لئے لکھا گیا ہے کہ اول تو ہم سب اسی ملک کے رہنے والے ہیں، اور پھر سیاسی اعتبار سے ہمارا ملک ایک نہایت دلچسپ ملک ہے؛ اس لئے کہ باوجود نسلوں، زبانوں اور جغرافیہ کے تنوعات کے اس ملک میں ہمیشہ جذب کی قوت کارفرما رہی ہے اور جو اقوام باہر سے آئی ہیں وہ اس ملک کی ہو گئی ہیں۔ نیز تاریخ شاہد ہے کہ جب کبھی مرکز گریز اثرات نے تفوق حاصل کیا فوراً ان کی کاٹ کے لئے ایسی کیفیتیں پیدا ہو گئیں کہ انھوں نے ان اثرات کو زیر کر لیا۔ سیاسی اعتبار سے دیکھا جائے تو یہ حالت اُدھر اشوک اور سمدرگپت بکلیشن اور ہرش کے عہدوں میں پائی جاتی ہے تو اس طرف علاء الدین خلجی، محمد تغلق اور اورنگ زیب نے ان اثرات کو دبایا ہے اور ملک میں قانونی اور انتظامی اتفاق پیدا کیا ہے۔ آج بھی باوجود ہر طرح کے تفرقوں کے جو ملک میں پھیلے ہوئے ہیں، مشکل سے کوئی دل ہوگا جو کسی نہ کسی طرح سے اس ملک کو متحد و متفق دیکھنا نہ چاہتا ہو، اور اب جب ایک طرز حکومت ایسی نظر آتی ہے جو مغائرت کے ساتھ ساتھ اتفاق و اتحاد عمل کا امکان پیدا کرتی ہے تو تمام ہندوستانی ہندو مسلمان، برطانوی ہندی، ریاستی ہندی، شمالی اور دکھنی سب اپنے اپنے راستوں سے اسی کی طرف دوڑے چلے آ رہے ہیں۔ کیا عجب کہ ایسی وفاقی طرز حکومت ہی اس پسماندہ ملک کی آئندہ ترقی کا راز ثابت ہو۔

[۲۰] اس تمام بحث کے لئے دیکھو پانیکر: "ہندوستانی ریاستیں اور ہندوستان کی حکومت"، باب ۱۳

Panikkar: Indian States and the Government of India

بیوترا: "دونوں ہندوستان"

Beotra: The two Indias

باب ۱۵

مقننہ

قانون سازی کی اہمیت۔ قانون ساز۔ جماعت مقننہ۔ دو دیوانی جماعت۔ دیوانوں کے اختیارات۔ حق رائے دہی۔ اکثریت و اقلیت۔ نیابت متناسبہ۔ تنوع قوانین۔ جماعت عاملہ کی ذمہ داری۔ دستورسازی۔ براہ راست قانون سازی۔

۔ **قانون سازی کی اہمیت**۔ اس سے قبل[۱] یہ بتایا جا چکا ہے کہ ہر مملکت کے اندرونی تنظیم میں تین ادارے دوسروں سے ممتاز نظر آئیں گے۔ یعنی ادارہ مقننہ، ادارہ عاملہ اور ادارۂ عدلیہ، اور چونکہ ادارۂ مقننہ وہ ادارہ ہے جس کے ذریعے سے قوانین بنتے ہیں اور باہمی تصادم کو روکنے کی غرض انسانی اختیارات کی تحدید ہوتی ہے اس لئے ان تینوں میں سب سے اہم عضو حکومت یہی مقننہ ہے۔ نیز یہ بھی دکھایا گیا ہے کہ جس طرح قوانین انسانی کے افعال کو محدود کرتے ہیں اسی طرح سے محاصل کے ذریعے سے اس کی مالی آزادی میں تحدید کی جاتی ہے۔ چنانچہ یہ دونوں امور ایک دوسرے سے متجانس ہیں جس کی وجہ سے علی العموم جس ادارے کے ذمے قانون سازی ہوتی ہے اسی کے ذمے محاصل عائد کرنے کا اختیار بھی ہوتا ہے، یہاں تک جو ضابطے ایسے ہیں جن کا مبدا خدا تعالیٰ کو سمجھا جاتا ہے (جیسے مسلمانوں میں شرع قرآنی) ان میں بھی صرف قوانین کے متعلق ہی نہیں بلکہ شرح محاصل کا تعین بھی کتاب الٰہی ہی کے ذریعہ سے

[۱] باب ۱۲۔

ہوتا ہے۔ اس کے برعکس ان ممالک میں جہاں مالی معاملات میں سیاہ وسپید کا اختیار بادشاہ کو حاصل ہوتا ہے اس میں وہی قانون سازی میں بھی مختار کلی سمجھا جاتا ہے[۲]۔ اس سے ایک کلیہ یہ سمجھ میں آتا ہے کہ حکومت کی بال کمانی گویا وہ ادارہ ہے جس کے سپرد قانون سازی اور محاصل عائد کرنے کا اختیار ہو؛ اگر یہ اختیار کسی شخص واحد سے متعلق ہے تو وہ شخص کسی کے سامنے جواب دہ نہ ہوگا؛ اور اگر یہ اختیار کسی جماعت سے وابستہ ہے تو پھر کم از کم ادارہ عاملہ پر اس جماعت کو تفوق ہونا ضروری ہے۔

قانون ساز۔ اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ قانون سازی کے اختیارات کس کو حاصل ہونا مملکت کے لئے بہترین ہوگا۔ سب سے پیشتر یہ بات صاف کرنا ضروری ہے کہ کوئی سیاسی اصول یا مسلک ایسا نہیں جو تمام عالم کے مملکتوں کے لئے یکساں مفید و کارآمد ہوسکے۔ ہر ملک کے رسم و رواج، عقائد و تاریخ اور کیفیات دوسرے ممالک سے مغائر ہیں اور ہر ملک کے سیاسی ادارات ان کیفیات کے عمل اور ردعمل کا نتیجہ ہوتے ہیں[۳]۔ مثلاً ایک ملک ہے کہ جس کے باشندوں کے گھٹی ہی میں ملک کے بادشاہ اور اس کی رعایا کے درمیان کشمکش کی روایات پڑی ہوئی ہیں اور جس کی تاریخ دراصل ان دونوں کے باہمی کشاکش کی تاریخ ہے؛ ایسے ملک میں حکمران اور رعایا کے درمیان کسی قسم کا

---

[۲] جب جرمنی میں ہٹلر کے برسر اقتدار ہونے پر وہاں کی سیاسی بساط پلٹی تو ہٹلر نے سب سے پہلے یہ کیا کہ جرمن پارلیمنٹ سے قانون منظور کراکر جملہ اختیارات قانون سازی خود اپنے اور اپنی کابینہ کے ساتھ وابستہ کرالئے۔ اس سے صاف ظاہر ہوتا ہے کہ ہٹلر کے نزدیک قانون سازی کے اختیارات عاملانہ اختیارات سے زیادہ اہم ہیں۔

[۳] دیکھو سجوک: "مبادی سیاسیات" Sidgwiek: Elements of Politics باب ۲۔

اعتبار ہونا اس وقت تک ناممکن ہے جب تک ایک فریق دوسرے فریق کے اختیارات سلب نہ کرلے[۴]۔ دوسرے ایسے بھی ملک ہیں جہاں حکمراں اور رعایا ایک دوسرے کا معاملہ واحد سمجھتے ہیں اور جس میں بادشاہ رعایا کی بھلائی اور رعایا بادشاہ کے اثر کی حفاظت کرنا اپنا فرض عین سمجھتی ہے[۵]۔ ایسے ممالک میں گو بادشاہ کے اختیارات میں کوئی ظاہری رکاوٹ نہ ہو لیکن فی نفسہ ملکی روایات اور اخلاقی کیفیات ہی ملک والوں کی آزادی کی سب سے بڑی ضمانت سمجھی جاتی ہیں۔ بعض دوسرے ممالک ایسے ہیں جہاں کے عقیدے کے مطابق چونکہ انسان کامل قوانین نہیں بنا سکتا اس لئے بہترین قوانین وہی سمجھے جاتے ہیں جو خدا نے بنائے۔ اور یہاں بعض قواعد قوانین واقعاً اسی کی طرف منسوب کئے جاتے ہیں[۶]۔

یہاں اس تفصیل کی ضرورت ایسے پیدا ہوئی تاکہ ہر ملک کی ذہنی اور مادی کیفیات و روایات کے اثرات کا پتہ لگ سکے اور سیاسیات کے طالب علم کے لئے سب سے خطرناک جو مغالطہ ہے۔ یعنی کسی "عالمگیر" اصول کو ہر ملک کے حالات پر منطبق کرنا۔ اس سے اسے بچایا جا سکے۔ آج کل عام خیال یہ ہے کہ ملک کی جملہ سیاسی خرابیوں کا واحد علاج یہ

---

[۴] انگلستان کی دستوری تاریخ اس قسم کی کشمکش سے کلیتہً پر ہے۔

[۵] اکثر مشرقی ممالک اس اصول کی مثال پیش کرتے ہیں جہاں بادشاہ "سیدالقوم خادمہم" کے مصداق مخدوم نہیں بلکہ خادم سمجھا جاتا ہے اور اس کے اختیارات میں کمی کو مملکتی اختیارات میں کمی کے مترادف تصور کیا جاتا ہے۔ جاپان میں آج بھی بادشاہ اور ملکی اقتدار دونوں بالکل ہم معنی سمجھے جاتے ہیں۔

[۶] قرآنی قانون کلیتہً اسی اصول پر مبنی ہے۔ یہی کیفیت دھرم شاستر کی ہے۔

ہے کہ قانون سازی کا کام ایک منتخب شدہ مجلس کے سپرد کر دیا جائے اور وزارت کو اس مجلس کے سامنے جواب دہ قرار دیا جائے۔ یہ تخیل خاص طور پر جنگ سے پہلے کی نصف صدی میں نشو ونما پاتا گیا اور گو مختلف ممالک یورپ مثلاً جرمنی و اٹلی میں آمریت کے قیام کی وجہ اس میں وہ زور نہیں رہا جو پہلے تھا تاہم اس وقت بھی ہندی و مشرقی نوجوانوں کی ایک بہت بڑی تعداد اس طرز عمل کو تمام سیاسی سمیات کا تریاق تصور کرتی ہے۔ اگر غور سے دیکھا جائے تو یہ نہیں کہا جا سکتا کہ منتخب شدہ حکومت کا طریقہ ہی انسانی فطرت کے مطابق ہے، بلکہ واقعہ یہ ہے کہ یہ طریقہ صرف آسانی اور سہولت کے لئے ایجاد کیا گیا ہے اور اس کا دار و مدار ملک والوں کے معاشری عادات و اطوار پر ہے[۵ھ]۔

جماعت مقننہ۔ اس میں تو شبہ نہیں کہ قانون سازی کے لئے صرف قانون دانی ہی کافی نہیں بلکہ اس کے لئے اس کی بھی ضرورت ہے کہ قانون اور ملک کے معاشری حالات کے مابین جو تعلق ہے اس کا اندازہ بھی کیا جائے۔ ضروریات انسانی اور ان ضروریات کو پورا کرنے کے طریقوں سے اگر واقفیت ہو تو پھر جو قانون بنے گا وہ یقیناً مکمل ہوگا، اور محض اس وجہ سے کہ ان دونوں شقوں کے متعلق جو معلومات انسان کو حاصل ہو سکتی ہیں وہ غیر مکمل اور ناقص ہیں، بعض اقوام نے الوہی

۵ھ اس خیال کو سب سے زیادہ عروج انیسویں صدی میں حاصل ہوا۔ اس صدی میں عام خیال یہ پھیلا ہوا تھا کہ ہر قسم کی ترقی کا راز یہ ہے کہ ملک میں پارلیمنٹی حکومت قایم کی جائے۔ اب یورپ میں یہ تخیل معرض زوال پر ہے۔

۵۵ سجک: "مبادی سیاسیات" باب ۲۰

قوانین کو اختیار کر لیا ہے۔ بعض ایک ایسے مکمل حکمراں کے انتظار میں ہیں جو ضروریات اور انسداد ضروریات کے تدابیر دونوں سے کما حقہ واقف ہو، اور چونکہ اب خدائی وحی کا سلسلہ ختم ہو گیا ہے اور ایسا "افلاطونی" حکمراں ملنا دشوار ہے⁹ اس لئے چارو ناچار ایسے طریقے ایجاد کئے جا رہے ہیں جن کے ذریعے سے مکمل نہیں تو انسانی اعتبار سے بہترین اور مقتضائے وقت قوانین بنائے جا سکیں۔

الغرض یہ کہا جائے تو غلط نہ ہوگا کہ منتخب شدہ جماعت مقننہ انسانی کمزوری اور نقص کا ایک مظاہرہ ہے۔ اگر ملک والوں کو ایسا شخص مل جائے جو ملک کی ضروریات سے واقف تصور کیا جائے اور جو اس کے انسداد کی تدابیر سوچ سکے تو وہ قانون سازی اسی کے سپرد کر دیں گے، ورنہ ایک مرکب جماعت ترتیب دی جاتی ہے اور اس میں حتی الامکان ہر شعبۂ زندگی اور ہر رقبے کا قایم مقام اور چیدہ چیدہ افراد جمع کئے جاتے ہیں تاکہ وہ اپنے شعبوں اور اپنے اپنے رقبوں کے ضروریات سے مجلس کو مطلع کرتے رہیں۔ ظاہر ہے کہ اس قسم کی مرکب جماعت کا عوام الناس سے کچھ تعلق ہوگا اور ان کے ذریعے سے ایسے قوانین و قواعد مرتب کئے جائیں گے جو ضروریات ملکی سے مربوط ہوں، اور گو ان قایم مقاموں میں سے بہت سے نہ مبصر ہوں گے اور نہ بعض کو زیادہ تجربہ ہوگا لیکن وہ فطری عقل و شعور کے اس عنصر کا اضافہ کر سکیں گے جن کی ہر انسانی

---

⁹ تاہم یہ یاد رکھنا چاہئے کہ آج کل بعض ملکوں میں آمریت کا جو دور دورہ ہے اس کی بنا اسی اصل پر ہو سکتی ہے کہ آمر جو کرے گا وہی ملک کے لئے بہتر ہوگا اور آمر کے کردار پر حرف زنی سیاسی اعتبار سے اتنی ہی نقصان رساں تصور کی جاتی ہے جتنا کسی نبی یا رسول کے کردار پر حرف زنی مذہبی اعتبار سے عذاب الٰہی کی مستحق تصور کی جاتی ہے۔

تدبیر کو ہمیشہ ضرورت رہتی ہے۔

دو ایوانی جماعت۔ اگر ہم دنیا کے ادارات قانون سازی کا مطالعہ کریں تو ہم دیکھیں گے کہ قانون سازی کا کام (علاوہ ان ممالک کے جہاں اس کا تعلق کسی فرد واحد سے ہے) ایک ایسی جماعت کے سپرد ہوتا ہے جس کے یا تو دو ایوان ہوں ورنہ ایک ہی ایوان، ہو۔ ایوانوں کے تعدد کے دو سبب ہو سکتے ہیں، ایک تو تاریخی اور دوسرے سیاسی۔ جن ممالک میں جماعت ہائے مقننہ نے نشو ونما پایا ہے ان میں سے بعض میں کسی زمانے میں تین تین چار ایوان بھی سننے میں آئے ہیں[۱۵]۔ لیکن اس وقت کوئی ایسا ملک نہ ملے گا جہاں دو سے زیادہ ایوانوں سے کسی قانون کی منظوری لینی ضروری سمجھی جاتی ہو۔ جیسا ابھی بیان کیا گیا ہے، ممکن ہے کہ کسی ملک میں دو ایوانی جماعت مقننہ کا وجود محض تاریخی ارتقا کی وجہ سے ہو (جیسا انگلستان میں)، ایسے ممالک میں دوسرے ایوان کی وجہ وجود معلوم کرنے کے لئے وہاں کی دستوری تاریخ کا مطالعہ ضروری ہے، یہاں صرف اس اصول سے بحث ہے کہ آیا کسی جدید جماعت مقننہ کے قیام پر اس میں ایک ایوان ہونا چاہئے یا دو۔

بظاہر تو جب اس اصول پر کسی ملک والے قایم ہو گئے کہ قانون سازی کا کام عوام کے مختلف طبقوں کے نمائندوں کے سپرد ہونا چاہئے تو پھر دوسرے ایوان کی گنجایش نہیں رہتی، اس لئے کہ مختلف طبقوں کے جو نمایندے ہیں وہ سب مل بیٹھ کر تبادلۂ آرا کریں گے تو مباحثے کی وجہ سے حق کا پتہ لگ سکے گا۔ لیکن تجربہ سے معلوم ہوا

---

[۱۵] سجوک: "ارتقائے نظم حکومت یورپ" (سلسلہ نصاب جامعہ عثمانیہ)، خطبہ ۲۱۔ فرانس میں تو ۱۷۸۹ء کے بعد تک جماعت مقننہ سہ ایوانی تھی۔

ہے کہ ایسی جماعتوں میں جہاں قائم مقاموں کا انتخاب عام رائے سے ہوتا ہے وہاں فریق بندی ضرور پیدا ہو جاتی ہے۔ اور جماعت میں فوراً ایک گروہ دوسرے گروہ پر غالب آجاتا ہے۔ ایسی صورت میں خوف ہوتا ہے کہ کہیں باہمی ضد کی وجہ سے غالب فریق اپنی اکثریت کے زعم و تائید میں ایسے قوانین منظور نہ کرادے جو مخالف گروہ کے کسی خاص طبقے کے مضر پڑتے ہوں یا بالآخر ملک کے مفید ثابت نہ ہوں۔ مثلاً یہ ظاہر ہے کہ کسی ملک میں زمیندار طبقہ یا اس کے قایم مقام ضرور اقلیت میں ہوں گے، اور یہی کیفیت تعلیم یافتہ طبقے کی بھی ہوگی۔ اگر قانون سازی کلیتہً کسی یک ایوانی جماعت مقننہ کے سپرد کردی گئی تو اس بات کی کیا ضمانت ہے کہ یہ ایوان ایسی اقلیتوں کی بیخ کنی نہیں کردے گا جو امن و امان یا ذہنی ترقی کی پشت و پناہ یا مؤید ہے۔ دوسری بات یہ ہے کہ زیادہ تر جو لوگ ایوان عمومی میں منتخب ہوتے ہیں، وہ اپنی چرب زبانی اور زور خطابت، اور نہ اپنے مال دولت کی وجہ سے منتخب کئے جاتے ہیں، اور یہ بالکل ممکن ہے کہ ایسے قابل لوگ رہ جائیں جو یا تو فن خطابت کے ماہر ہیں ور نہ اس کے پاس اخراجات انتخاب کی بجا آوری کے لئے کافی دولت نہیں، لیکن دراصل ان کے سیاسی تجربے یا قابلیت میں کسی کو کلام کی گنجایش نہیں۔ اس سلسلے میں تیسری بات یہ کہنی ہے کہ وفاقیتوں میں ہر شخص کے سامنے دو تخیل ہوتے ہیں، ایک کا مرجع قوم ہوتی ہے، دوسرے کا مرجع ریاست ہوتی ہے، اور مرکزی حکومت دراصل ان دونوں تخیلات کے امتزاج کا ہی کرشمہ ہوتی ہے۔ سیاسی تعمیر کاروں کا سب سے بڑا خیال یہ ہوتا ہے کہ کسی طرح سے جماعت مقننہ ملک کی عام رائے اور عام جذبات کا آئینہ بن جائے۔ چنانچہ جب انھیں کسی وفاقیہ کی

جماعت مقننہ بنانی پڑتی ہے تو وہ اکثر ایک ایوان کو "قومی" یعنی فردی عناصر کا قایم مقام اور دوسرے کو وفاقی یعنی ریاستی عناصر کا قایم مقام بنا دیتے ہیں[۱۱]۔

ایوانوں کے اختیارات۔ الغرض یہ وہ اسباب ہیں جن کی بنا پر بہت سے ملکوں میں دو ایوانی جماعت مقننہ ترتیب دی جاتی ہے اگو یہ بھی ممکن ہے کہ ایسے عناصر کی، جو عام رائے سے منتخب نہ ہوئے ہوں کسی یک ایوانی جماعت مقننہ میں نامزدگی کر دی جائے۔ جیسے ہندوستان کی جماعتوں میں ہوتی آئی ہے۔ اگر ایوان بالا کی انھی حلقوں سے یا اس مدت کے لئے یا انھی شرائط پر منتخب کیا جائے جن حلقوں یا مدت یا شرائط کے لئے ایوان زیرین منتخب کیا جاتا ہے تو پھر یہ یا تو بے سود ہوگا یا کاموں میں رکاوٹ پیدا کرے گا" اور اس سے وہ مطلب حل نہیں ہوگا جو اوپر کے بارے میں اس کی وجہ وجود بتایا گیا ہے۔ ضرورت اس بات کی ہے کہ اس میں ایوان زیرین کے بہ نسبت اعلیٰ وارفع تمدن یا اعلیٰ معیار زندگی یا اعلیٰ تعلیم کی نمائندگی ہو، چنانچہ جو اصول علی العموم ایوان ثانی کے تقرر کے برتے جاتے ہیں وہ (علاوہ وراثت اور نامزدگی کے) یہ ہیں کہ اس کے حلقہ جات رار دہی نسبتہً وسیع تر ہوتے ہیں، اس کے اراکین کی عمروں کا معیار طویل ہوتا ہے۔ وہ نسبتہً زیادہ مدت کے لئے منتخب ہوتے ہیں، اور بعض ممالک میں یہ ایوان ایک ایسا مسلسل ایوان ہوتا ہے جس کے اراکین کبھی بالکلیہ برخاست نہیں ہوتے بلکہ اس کا ایک ایک حصہ چند سال کے بعد

---

[۱۱] وفاقیتوں میں ایوان بالائی کی ساخت میں دو متبادل اصول برتے جاتے ہیں، یعنی یا تو ہر ریاست کا مرتبہ ایک ہی سمجھا جاتا ہے اور مساوی تعداد ارکان کی منتخب کی جاتی ہے۔ جیسے ممالک متحدہ امریکہ، سوئیزرلینڈ اور روس میں، اور یا ان کی نمائندگی ایک حد تک آبادی کے تناسب ہوتی ہے جیسے کناڈا میں۔

بدلتا رہتا ہے۔ اس کے علاوہ اس ایوان کے اختیارات عموماً ایوان اوّل سے ذرا کم ہوتے ہیں، چنانچہ بعض ممالک میں تو یہ اختیارات صرف اس پر محتوی ہوتے ہیں کہ ملک کی صحیح رائے دریافت کرنے کی غرض سے مسودات قانونی کو ایک خاص زمانے تک معطل کر دیا جائے، یعنی کسی مسودہ کو کلیتہً مسترد کرنے کا اختیار نہیں ہوتا اور اکثر و بیشتر ممالک میں کسی مالی مسودے کی تنسیخ کا اختیار ایوان دوم کو نہیں دیا جاتا تاکہ ملک کے انتظامات اس وزارت کے ذریعہ سے جو ایوان زیرین کے سامنے ذمہ دار ہوئے، چلتے رہیں، رکیں نہیں۔ اس میں شبہ نہیں کہ بعض وفاقی ممالک میں جن کی بدیہی مثال ممالک متحدہ امریکیہ ہے، ایوان دوم کو (جسے سینٹ کہتے ہیں) بہت سے عاملانہ اور انتظامی اختیارات بھی حاصل ہیں (جیسے صدر جمہوریہ کے ساتھ مل کر مملکت کے اعلیٰ ترین عہدہ داروں کا تقرر) لیکن ایسے ممالک اکثر وہی ہیں جن میں وفاقی طرز کی حکومت قایم ہے، اور جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے ایسے ممالک میں ایوان بالا ایک خاص اصول یعنی وفاقی اصول کا قایم مقام ہوتا ہے۔ تاہم اس ضمن میں ایک دلچسپ بات یہ ہے کہ ان ممالک میں بھی ایوان دوم کو مالی امور میں ایوان اوّل کے مساوی اختیارات حاصل نہیں ہوتے۔

اسی طرح ان ممالک میں جہاں ذمہ دار وزارت، یعنی کابینی طرز حکومت رائج ہے وہاں عام طور سے یہ وزارت صرف ایوان اوّل یعنی منتخب شدہ ایوان کے سامنے ذمہ دار ہوگی ورنہ عمومی حکومت قایم نہ رہے گی اور کابینی حکومت کا مقصد ہی فوت ہو جائے گا۔ حقیقت یہ ہے کہ جیسا سجک نے لکھا ہے۔ ایسی جماعت مقننہ جس کے دونوں ایوانوں کے اختیارات بالکلیہ مساوی ہوں کسی پارلیمنٹی نظام کا ایک نہایت

ہی ناہموار عنصر ہوں گے۔[۳۱]

حق رائے دہی لیکن اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ ان ایوانوں کا انتخاب کیسے ہو؟ پہلے تو ایوان زیریں کو لیجئے۔ بظاہر جس وقت ہم نے عمومی اصول کو تسلیم کرلیا، یعنی ہم اس اصول کو ماننے لگے کہ ہماری جماعت مقننہ ملک کی عام رائے کی قایم مقام ہوگی، پھر بادی النظر میں ہم خواہی نخواہی اس نتیجے پر پہونچیں گے کہ ایوان زیریں کو تمام ایسے لوگ انتخاب کریں جو عاقل و بالغ ہوں۔ لیکن بہت سے ملکوں میں اس حق پر کئی طرح کی رکاوٹیں پیدا کی جاتی ہیں۔ بعض جگہ تو یہ کہا جاتا ہے کہ فی نفسہ عمومیت یا نیابتی طریق قانون سازی کے معنی یہ نہیں کہ ہر کس و ناکس، خواہ اسے فطری اہلیت ہو یا نہ ہو ضرور ہی رائے دہی کا مستحق قرار دیا جائے۔ مثلاً بہت سے ملکوں میں، جہاں قانونی سن بلوغ ۲۱ سال کا سمجھا جاتا ہے، حق رائے دہی ۲۵ برس تک حاصل نہیں ہوتا تاکہ انسان کو اپنے ذاتی معاملات پر قبضہ کرنے کے بعد کم سے کم چار سال کا مزید تجربہ حاصل ہو جائے۔ پھر بہت سے سرمایہ دار ملکوں میں خیال کیا جاتا ہے کہ تا وقتیکہ انسان کسی نہ کسی طرح کی جائداد کا مالک یا اس پر قابض نہ ہو اس وقت ایک ایسے ملکی معاملات کا درد کیا ہو سکتا ہے؟ اس لئے کہ محض آوارہ گرد راہ گیر کے لئے اچھا قانون کیا اور برا کیا؟ چنانچہ عمر کے ساتھ ایک شرط یہ بھی رکھی جاتی ہے کہ رائے دہندے کو تھوڑی بہت جائداد کا مالک یا کم از کم کسی مکان یا دکان پر قابض ضرور ہونا چاہئے۔ حال ہی میں جنگ عظیم کے بعد دو ملکوں یعنی روس اور اٹلی میں نئے قسم کا معیار رائے دہی مقرر ہوا ہے۔ یعنی روس میں ۱۹۳۶ء تک صرف انھیں لوگوں کو سیاسی رائے دہی کے حقوق حاصل تھے جو اپنی ذاتی قوت

---

[۳۱] سجوک حسب بالا باب ۳: ۲۰

بازو سے روزی پیدا کرتے ہوں اور روزی میں دوسروں کے دست نگر ہوں نہ دوسروں سے کام لیتے ہوں، چنانچہ یہاں مدارس کے اساتذہ، مالکان کارخانہ جات اور ایسے ہی دوسرے طبقات کو سیاسی معاملات میں حصہ لینے کا کوئی حق حاصل نہیں تھا؛ اٹلی میں ہر اس شخص کو رائے دہی کا حق حاصل ہے جو حکومتیں اتحادات تجارتی میں سے کسی نہ کسی کا رکن ہو اور اس کا چندہ دیتا ہو۔ پھر آج بھی بعض ملک ایسے ہیں (جیسے فرانس و اٹلی) جہاں عورتوں کو رائے دہی سے اس وجہ سے محروم کیا جاتا ہے کہ ان کا دائرہ عمل گھر بار کے اندر محدود ہے اور سیاسی معاملات میں حصہ لینے کی نہ انھیں فرصت ہے اور نہ اس کی اہلیت؛ دوسرے یہ بھی کہا جاتا ہے کہ اگر کسی گھرانے میں شوہر بیوی دونوں سیاسیات میں عملی دلچسپی لینے لگیں تو کم از کم جزوی مخالفتوں کی وجہ سے ان کی زندگی تلخ ہو جائے گی، جو ملکی معاشرے کے لئے نقصان رساں ہوگی۔ اس کے برعکس رائے دہی اناث کے حامی یہ کہتے ہیں کہ آج کل مشکل سے کوئی شعبۂ زندگی ایسا ہوگا جس میں عورتیں مردوں کے دوش بدوش حصہ نہ لیتی ہوں، اور عورتوں کو سیاسی معاملات سے کم از کم اتنی ہی دلچسپی ہے جتنی مردوں کو؛ رہا باہمی مخالفت کا مسئلہ تو اس اصول کی بنا پر ہر گھرانے میں صرف ایک ہی شخص کو حق رائے دہی ملنا چاہیے، ورنہ شوہر بیوی کی طرح جوان بیٹے اور باپ کے مابین بھی تو سیاسی اختلافات پیدا ہو سکتے ہیں[12]۔ آخری معیار رائے دہی بعض ممالک

[12] یورپ میں سب سے پہلا ملک جس نے عورتوں کو رائے دہی کا حق دیا وہ فنلستان ہے؛ یہ حق ۱۹۰۶ء میں دیا گیا۔ اس کے بعد ڈنمارک نے ۱۹۱۰ء میں، ناروے نے ۱۹۱۵ء میں، جرمنی نے ۱۹۱۹ء میں، انگلستان نے ۱۹۲۸ء میں اور ہندوستان نے ۱۹۳۵ء میں عورتوں کو رائے دہی کا مستحق قرار دیا۔ ہٹلر کے برسر اقتدار ہونے پر جرمنی میں یہ حق سلب کر لیا گیا۔

میں مذہبی عقیدے پر مبنی ہوتا ہے، اور یہ ایک نہایت ہی دلچسپ مظاہرہ ہے کہ آج کے جدید یورپ کے شاید سب سے "ترقی یافتہ" ملک یعنی جرمنی میں جو کچھ بھی سیاسی حقوق باقی رہ گئے ہیں ان سے بھی یہودیوں کو بالکلیہ محروم کر دیا گیا ہے، اور گو ۱۸۷۰ء سے کاغذ پر امریکہ کے سفید اور سیاہ باشندوں کو مساوی حق رائے دہی دیدیا گیا ہے لیکن ان ریاستوں میں جہاں سیاہ اقوام کی تعداد زیادہ ہے، طرح طرح کے طریقے ایسے ایجاد کئے گئے ہیں کہ یہ لاکھوں بلکہ کروڑوں انسان سیاسیات میں کسی طرح کا حصہ لینے سے محروم ہو جائیں[۱۴]۔ بعض ممالک میں رائے دہی کے لئے ایک خاص تعلیمی معیار ہونا لازمی سمجھا جاتا ہے تاکہ رائے دہندے سیاسی معاملات کو سمجھ سکیں اور بعض میں مختلف مذاہب کے پیرؤں کے حلقہ رائے دہی جدا جدا ہیں اور ایک کا دوسرے سے مطلق سروکار نہیں[۱۵]۔

اکثریت و اقلیت۔ اب یہاں سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ حلقہ جات رائے دہی کی تنظیم کس نوع سے کی جائے، اس لئے کہ بغیر کسی قسم کی تنظیم کے یہ ناممکن ہے کہ رائے دہی

---

[۱۴] سنہ ۱۹۳۰ء کی مردم شماری کی رو سے ممالک متحدہ امریکہ میں سیاہ باشندوں کی تعداد ایک کروڑ سے زیادہ تھی۔ ان طریقوں کے لئے دیکھو برائس: "دولت عامہ امریکہ" Bryce: American Commonwealth جلد ۲، حصہ ۵، باب ۹۵۔

[۱۵] لاسکی اپنی نئی کتاب "صرف نحو سیاسیات" Laski: The Grammar of Politics باب ۸، ۲ میں حدود رائے دہی کی معاندانہ تنقید کرتا ہے اور بالآخر اس نتیجہ پر پہونچتا ہے کہ بہترین صورت حال وہ ہے جہاں ہر عاقل و بالغ کو رائے دہی کے اختیارات دیئے جائیں مثلاً وہ کہتا ہے کہ یہ ضروری نہیں کہ جو تعلیم یافتہ ہوں وہ ماہرین سیاسیات بھی ہوں۔ نیز اگر حق رائے دہی کو صاحبان جائداد تک محدود کیا جائیگا تو پھر باقیماندہ عظیم الشان تعداد باشندگان کو کوئی دلچسپی نہیں رہے گی اور رائے دہی کا اصل اصول فوت ہو جائیگا۔

کا کوئی نتیجہ نکل سکے سب سے آسان شکل تو یہ ہے کہ تمام ملک یک رکنی حلقوں یعنی ایسے حلقوں میں تقسیم کر دیا جائے جہاں کے باشندے مختلف امیدواروں میں سے ایک ایک امیدوار کو بذریعہ کثرت رائے منتخب کریں۔ اپنی آسانی اور اپنی مقبولیت کی وجہ سے یہ طریقہ بہت سے لوگ بہترین سمجھتے ہیں، لیکن اس میں سب سے بڑا نقص یہ ہے کہ اگر فی حلقہ دو امیدوار ہوں تو نصف کے قریب آرا بے کار جاتی ہیں اور دو سے زیادہ سے امیدوار ہوں تو ایسی حالت میں بعض مرتبہ جو شخص منتخب ہوتا ہے وہ بجائے اکثریت کے اقلیت ہی کا قائم مقام ہوتا ہے[۱۶]۔ اس طریقے کو اضافی رائے کا طریقہ کہتے ہیں، اور اس میں علاوہ

[۱۶] مثال کے طور پر ملاحظہ ہو:۔

دو امیدوار : مفروضاً الف کے لئے ۱۰،۰۰۰ آرار

ب کے لئے ۹،۰۰۰ آرار

الف ۱۰۰۰ آرار سے منتخب ہوا، یعنی

ب کے لئے ۹۰۰۰ آرار تھیں وہ ضائع ہوئیں

دو سے زیادہ امیدوار: مفروضاً الف کے لئے ۱۰،۰۰۰ آرار

ب کے لئے ۹،۰۰۰ آرار

ج کے لئے ۸،۰۰۰ آرار

الف منتخب شدہ سمجھا جائے گا حالانکہ اس کے

مخالف ۱۷،۰۰۰ آرار ہیں اور اس کے موافق صرف ۱۰،۰۰۰۔

اگر ہم انگلستان، یعنی اس ملک کی نیابت پر غور کریں جو اس "اضافی کثرت" کا سب سے بڑا حامی سمجھا جاتا ہے تو ہم اس طریقے کے عجیب وغریب نتائج نہایت ممتاز پائیں گے (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ پر)

اس بڑے نقص کے کہ کسی حلقہ میں اقلیت نیابت سے بالکلیہ محروم ہو جاتی ہے، ایک نقص یہ بھی ہے کہ مجلس مقننہ کے ارکان میں حلقہ واری اور صوبہ داری جذبات بہ نسبت قومیت کے جذبات کے کہیں زیادہ ہونے کا احتمال ہوتا ہے۔

اس نقص کو رفع کرنے کے لئے دو طریقے عمل میں لائے جا سکتے ہیں، ایک تو یہ کہ اقلیتوں کی نمائندگی کی کوئی نہ کوئی شکل نکالی جائے اور دوسرے یہ کہ بجائے جغرافی حلقے بنانے کے ہر حلقے میں مختلف حصص ملک کے لوگ شریک ہوں۔ سب سے پہلے تو اقلیتوں کی نمائندگی کے اہم مسئلے کو لیجئے۔ لفظ "اکثریت" اور "اقلیت" کا دو مختلف مفہوموں پر انطباق ہو سکتا ہے یعنی سیاسی اکثریت و اقلیت اور عمرانی اکثریت و اقلیت۔ سیاسی اکثریت و اقلیت میں وہ کیفیت شامل سمجھی جائے گی جس

(بقیہ حاشیہ ص ۷۳) ۱۹۳۱ء کے انتخابات عام کی کیفیت یہ تھی۔

فریق	آراء حاصل کردہ تقریباً	نشستہائے دارالعوام
(۱) حکومتی فریق	۱۴۰ لاکھ	۴۹۳
(۲) آزاد مزدور	۶۶ لاکھ	۴۶
	(یعنی (۱) سے ۴۷ ٪)	(یعنی (۱) سے صرف ۱۱ ٪)
(۳) آزاد لبرل	ایک لاکھ	۴
(۴) دیگر	۳½ لاکھ	۵
جملہ	۲۱۲ لاکھ آراء	۵۴۸ نشستیں

(یہ اعداد انجمن نیابت متناسبہ Proportional Representation Society کی روداد بابت ۱۹۳۱ء/۱۹۳۲ء سے لئے گئے ہیں)

کے تحت جملہ آبادی کا مطمحِ نظر مملکت اور ملک کی بہتری ہو۔ لیکن چونکہ ہر شخص کا طرزِ کار جداگانہ ہوتا ہے اس لئے اس حصول کار کے تدابیر کے تعین میں ان میں سیاسی فریق بن گئے ہوں گے۔ لیکن جن ممالک میں حصہ جات آبادی مستقل عمرانی اکثریت و اقلیت میں منقسم ہوں، وہاں صورت حال بالکل جداگانہ ہے۔ اس لئے کہ یہاں لوگوں کا فوری مطمحِ نظر ملک کی بہتری نہیں بلکہ خود اپنی "قوم" یا اپنے "طبقہ" کی بہتری ہوتی ہے۔ جس وقت ہم سیاسی فریق بندی پر نظر ڈالیں تو ہمیں یہ غور کرنا چاہیئے کہ جو فریق بندی ہمارے پیش نظر ہو وہ محض طرزِ کار کے تنوع کی وجہ سے ہے یا اس کی بنیاد حقیقی عمرانی اور تمدنی اختلاف ہے۔ اگر تمدنی اختلافات (جو بعض مرتبہ، ہندوستان کی طرح باہمی مخالفت کی شکل اختیار کر لیتے ہیں) فریق بندی کی بنیاد ہیں تو پھر یہ دیکھنا پڑے گا کہ یہ اختلافات کس حد تک جڑ پکڑ گئے ہیں اور فریق کے مابین کسی قسم کا سمجھوتہ ممکن ہے یا نہیں۔ مثالاً ہندوستان کی صورت حال کو لیجئے۔ ہندوستان میں علاوہ چھوٹی چھوٹی "اقوام" کے دو بڑی بڑی "قومیں"، یعنی ہندو اور مسلمان آباد ہیں اور گو غالباً بجز مسلمانوں میں سے وہ ہندو اجداد کی اولاد ہیں[۱۷] لیکن ان کے مذہب نے ان کی زندگی پر کچھ ایسا اثر ڈالا ہے کہ تمدنی اعتبار سے وہ اپنے ہمسایہ (اور بہت سی صورتوں میں یک جدی) ہندو بھائیوں سے بالکل متغائر ہو گئے ہیں۔ اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ ہندوستان کی جماعتہائے مقننہ میں ان کی نیابت کیسے ہو۔ اس کے تین طریقے ممکن ہیں اور تینوں طریقے اس ایک امر پر مبنی ہیں کہ ہندو اور مسلمان کس حد تک باہمی سمجھوتہ کر سکتے ہیں۔ اگر دونوں کے درمیان دیوارِ آہنی حائل سمجھی جائے اور دونوں کا ملکی مطمحِ نظر ایک دوسرے سے بالکل علیحدہ ہو

---

[۱۷] دیکھو مردم شماری ہندوستان ۱۹۲۱ء جلد ۱، جدول ۱۳

تو پھر ایسی حالت میں نیابتی جماعتوں کو ملک کا صحیح آئینہ بنانے کے لئے ضروری ہے کہ ہر ایک کو جداگانہ حق نیابت دیا جائے تاکہ ہندو اپنے ہم خیال ہندوؤں کو اور مسلمان اپنے ہم خیال مسلمانوں کو رائے دیں اور نیابتی جماعتوں میں بھیجیں۔ لیکن اس طرز کار میں کم سے کم دو خرابیاں ہیں۔ ایک تو ایسے صوبوں میں جہاں مسلمان اقلیت میں ہیں (اور اکثر صوبے ایسے بھی ہیں) وہاں عمومی دور میں مشکل سے کوئی ایسی صورت پیدا ہو سکے گی کہ مسلمان وزیر اعظم پورے اعتماد سے اپنے مدت عہدہ میں کام کر سکے یا نیابتی ایوان کا رہبر بن جائے۔ دوسرے فریقین کے سامنے جو مطمح نظر ہوگا وہ ملکی فلاح کا نہ ہوگا بلکہ اپنی ذاتی اور قومی بہبود کا ہوگا۔ تیسرے ممکن ہے کہ اس طرز کار سے انتخابات میں امن قایم نہ رہے، بالآخر ملک برابر دو بڑے بڑے مسلح کمپوؤں میں منقسم رہے گا جو اس کے مفاد کے لئے بظاہر مناسب نہیں معلوم ہوتا۔ بہرحال یہ ممکن ہے کہ دونوں فریق آپس میں ذرا سمجھوتہ کرلیں کہ ملکی مفاد کی خاطر رائے دہی میں ایک دوسرے کے ساتھ شامل رہیں گے لیکن ایک دوسرے کی جداگانہ حیثیت کو تسلیم کرتے ہوئے نیابتی مجلس میں ایک دوسرے کے لئے نشستوں کی ایک خاص تعداد محفوظ رکھیں گے۔ اس طرز کار میں ایک حد تک یہ فائدہ ہوگا کہ ہندوؤں کو مسلمانوں کے احساسات کا اور مسلمانوں کو ہندوؤں کے احساسات کا پاس ولحاظ رکھنا پڑے گا اور دونوں میں سے کوئی ملکی مفاد کو پس پشت نہیں ڈال سکے گا۔ تیسری شکل یہ ہے کہ بعض دوسرے ملکوں کی طرح یہ دونوں خالص سیاسی فریق

لہ جیسے جنگ عظیم سے پہلے اور اس کے بعد حال کے "ہٹلری" حکومت تک جرمنی میں تھا جہاں رومن کیتھولک شہریوں کے دو تین مستقل سیاسی گروہ تھے ۱۹۳۳ء میں ہٹلر کے حکم سے یہ گروہ برخاست کر دیئے گئے۔

بنالیں اور ایک طرف مل جل کر ملک کی ترقی کے لئے کام کریں تو دوسری طرف اپنے اپنے فریق کے مفاد کے لئے بھی کوشش کرتے رہیں۔ اگر یہ ہوا تو ان کی مغائرت کسی جداگانہ عمرانی سطح نظر کی وجہ سے نہیں رہے گی بلکہ جو بھی اختلاف ہوگا اس کا دارومدار ملکی ترقی کے مقصد کے حصول کے طرز کا ہوگا جیسا دوسرے سیاسی طریقوں میں نظر آتا ہے[۱۵]

اب سیاسی اقلیتوں کے نیابت کے مسئلے پر غور کیجئے۔ یہ ظاہر ہے کہ اقلیتوں کی نیابت اس وقت تک ممکن نہیں جب تک کہ ملک کو ایسے حلقوں میں تقسیم نہ کیا جائے جو ایک سے زیادہ قایم مقاموں کا انتخاب کرتے ہوں۔ ورنہ یہ اظہر من الشمس ہے کہ ایک ہی قایم مقام اکثریت اور اقلیت دونوں کا نائب نہیں ہو سکتا۔ سب سے پہلے جن سیاست دانوں نے اس مسئلے کو عملی جامہ پہنانے کی کوشش کی وہ انگلستان میں

---

۱۵ سنہ ۱۹۳۲ء میں مہاتما گاندھی اور اچھوت جاتیوں کے درمیان رائے دہی اور انتخاب کے متعلق جو سمجھوتہ ہوا تھا اور جسے انگریزی حکومت نے منظور کر لیا تھا وہ اس لئے دلچسپ ہے کہ اس میں مخلوط اور جداگانہ انتخاب کے اصول کے درمیان ایک اوسط راستہ قایم کیا گیا ہے اور کیا عجب ہے کہ بالآخر دوراتفا کے لئے یہی سمجھوتہ ہندو مسلمانوں کے مسائل کے سلجھاؤ کے لئے کارآمد ہو۔ اس سمجھوتے میں یہ قرار پایا ہے کہ ہر صوبہ میں اچھوت جاتیوں کی نشستوں کی تعداد مقرر کر دی جائے، اور انھیں مختلف یک رکنی حلقہ جات رائے دہی میں تقسیم کر دی جائے۔ اس کے بعد صرف اچھوتوں کے حلقے بنا کر فی نشست مقررہ چار امیدواروں کا انتخاب کیا جائے، اور ان چاروں کو تمام ہندوؤں کے سامنے پیش کر کے اس سے ایک منتخب کرا لیا جائے۔ اس اصول کا ایک اچھا علمی تجزیہ "انجمن نیابت متناسبہ" Proportional Representation Society کے رسالہ "مفاہمۂ پونا" The Poona Pact سنہ ۱۹۳۰ء میں دیا ہوا ہے۔

ہیر اور بل اور ڈنمارک میں آندرے تھے، اور انھوں نے یہ طرز کار پیش کیا کہ بجائے لازمی حلقوں کے ملک کو اختیاری حلقوں میں تقسیم کیا جائے یعنی ہر شخص کو خواہ کہیں کا رہنے والا ہو یہ اختیار ہے کہ جس اُمیدوار کو چاہے رائے دے، اور ہر اُمیدوار کو اختیار ہے کہ ملک کے جس کسی شخص سے چاہے اپنے لئے رائے دلوائے؛ پھر جن لوگوں کے لئے زیادہ سے زیادہ آرا پڑیں گی انھیں بقدر تعداد مطلوبہ کے منتخب شدہ سمجھا جائے گا۔ مثلاً اگر ہماری نیابتی جماعت میں ۳۰۰ ارکان اور اُن کے لئے ۳۰ لاکھ رائے دہندے ہیں تو اول تو مختلف سیاسی فریق دس دس ہزار رایوں کے حلقے بنائیں گے تاکہ زیادہ سے زیادہ لوگوں کو اپنی طرف سے مجلس میں بھیجیں؛ اور پھر اطراف ملک سے دس دس ہزار رائیں فی اُمیدوار حاصل کرنے کی کوشش کریں گے کسی زمانے میں یہ سمجھا جاتا تھا کہ اس طریقے سے رائے دہی کے جس قدر نقائص ہیں سب دور ہو جائیں گے؛ لیکن خود اس طرز انتخاب کے نقائص اتنے زیادہ تھے کہ اب کوئی اس کا کلیتہً حامی نہیں رہا۔ گو اس اصول میں ترمیم کرکے وہ عظیم الشان طریق انتخاب اختراع کیا گیا ہے، جسے نیابت تناسبہ کہتے ہیں۔ ہیر کے طرز کا سب سے بڑا نقص یہ ہے کہ ایک طرف تو کسی اُمیدوار کا تعلق براہ راست رائے دہندوں سے نہیں رہیگا، بلکہ جو کچھ بھی تعلق ہے وہ "ترکھینچیوں" اور بزکوں یعنی چھوٹی چھوٹی فرقی مجالس کا رہ جائے گا، اور دوسرے چونکہ تمام انتخاب کا دار و مدار کلیتہً سیاسی فریق بندیوں پر ہوتا ہے اس لئے جو لوگ منتخب ہوں گے وہ بجائے اعتدال پسند ہونے کے غالی ہوں گے اور ان کے ہوں میں وہ بست کشادکی گنجائش نہ ہوگی جو سیاسی کاروبار چلانے کے لئے لازمی ہے[۵۲]۔

---

۵۲ ہیر کے طرز کار پر بیجٹ نے اپنی کتاب "دستور انگلستان" Bagehot: The English Constitution باب ۵ میں مفصل بحث کی ہے۔

نیابت تناسبہ۔ اس سے یہ اصول اخذ کیا گیا کہ بجائے ایسے امیدوارں پر آراء بے کار ضائع کرنے کے جو بوجہ قلت آراء کے منتخب نہ ہوسکیں یا جو بوجہ بے حد اکثریت کے منتخب ہوجائیں، ہر رائے دہندہ کو یہ اختیار ہو کہ ترجیحوں کا ایک سلسلہ اپنی مرضی پر قایم کرسکے۔ یعنی اگر اس کے نزدیک جو بہترین امیدوار "الف" ہے اسے اس کی رائے کی ضرورت نہ ہو تو پھر اس کی رائے ترجیح نمبر ۲ یعنی "ب" کو مل جائے تاکہ کسی حالت میں اس رائے دہندہ کی رائے ضائع نہ جائے۔ اس کے ساتھ ہی یہ اصول بھی پیش نظر رکھا جاتا ہے کہ باوجود ایسے حلقے مقرر ہونے کے جن کی طرف سے کئی کئی اراکین منتخب ہوتے ہیں، ہر رائے دہندے کو صرف ایک ایک رائے دینے کا حق دیا جائے تاکہ اکثریت والے اعتدال سے زیادہ نہ بڑھنے پائیں۔ الغرض نیابت تناسبہ کا جو طریقہ سب سے زیادہ پسندیدہ ہے وہ یہ ہے کہ ملک کو بڑے بڑے حلقوں میں تقسیم کی جائے اور ہر حلقے کی طرف سے چار چار پانچ پانچ یا اس سے زیادہ اراکین کے انتخاب حق دیا جائے، ہر رائے دہندہ کو صرف ایک رائے کا حق حاصل ہو۔ رائیں ضائع نہ ہونے دینے کا یہ طریقہ اختیار کیا جارہا ہے کہ ہر حلقے کے جملہ رائے دہندوں کی تعداد کو جملہ نشستوں کے تعداد میں ایک ملا کر اس پر تقسیم کرلیا جاتا ہے اور جب کسی امیدوار کے حاصل تقسیم کے برابر رائیں آئیں وہ اس کے انتخاب کے لئے کافی سمجھی جاتی ہیں۔[۱]

---

[۱] اس موضوع پر ہوگ و ہالیٹ نے اپنی کتاب "نیابت تناسبہ" Hoag & Hallett in Proportional representation میں بہت وضاحت سے روشنی ڈالی ہے۔ نیز دیکھو "انجمن نیابت تناسبہ کی روداد، بابت انتخاب عام آزاد ریاست آیرستان" سنہ ۱۹۳۳ء۔
Proportional Representation Society: Irish Free State General Election 1933

اور اس سے زیادہ جو رائیں اس کی پرچیوں میں ہوں وہ رائے دہندے کے دوسری ترجیحوں کو دیدی جاتی ہیں اور ان کی تقسیم میں وہی تناسب اختیار کیا جاتا ہے جو کسی امیدوار کی پرچیوں کے دوسری ترجیحوں کا ہوتا ہے[۲۲]۔ اس کے بعد وہی عمل ہوتا ہے جو امیدوار اول کے ساتھ ہوا یعنی جس کے لئے حصہ رسدی کے برابر رائیں آئیں وہی منتخب ہو گیا۔

یہ وہ طرز انتخاب ہے جسے "نیابت تناسبہ بذریعہ واحد قابل انتقال رائے" کہتے ہیں اور جو باوجود ذراسی پیچیدگی کے روز بروز نئے نئے ملکوں میں رائج ہو رہا ہے[۲۳]۔

---

[۲۲] رسالہ محولہ بالا میں صفحہ ۱۲ پر جو طرز کار دیا ہوا ہے وہ تقریباً ہو بہو نقل کیا جاتا ہے۔ فرض کیجئے کہ زید کے لئے ۱۸۰۰۰ رائیں آئیں جن میں سے ۹۰۰۰ آراء پر وہ منتخب ہو گیا۔ اب باقی ۹ ہزار رہیں۔ اب دیکھا جائے گا کہ زید کے ۱۸ ہزار پرچیوں میں کتنی دوسری ترجیحیں عمرو کے نام ہیں کتنی بکر کے نام۔ کتنی خالد کے نام اور کتنی ہندہ کے نام اور باقی ماندہ ۹ ہزار دوسری ترجیحیں اسی تناسب سے تقسیم کر دی جائیں گی:-

	مکمل دوسری ترجیحیں	ترجیحیں جو ان امیدواروں کے حصہ میں آئیں
عمرو	۴۰۰۰	۲۰۰۰
بکر	۶۰۰۰	۳۰۰۰
خالد	۵۰۰۰	۲۵۰۰
ہندہ	۳۰۰۰	۱۵۰۰
	۱۸۰۰۰	۹۰۰۰

[۲۳] آئرستان کے پچھلے انتخاب میں جو تناسب قایم ہوا اس کا مقابلہ (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۸۱ پر)

اس کے علاوہ دوسرے طریقے اقلیتوں کے نیابت کے بھی ہیں، مثلاً وہ طریقہ جو سوئیزرستان اور بلجیم میں رائج ہے جس کی رو سے ہر فریق بنی بنائی ترجیحوں کی فہرستیں پیش کرتا ہے اور رائے دہندہ محض فہرستوں پر رائے دیتا ہے۔ اس میں بڑا نقص یہ ہے کہ رائے دہندہ کی آزادی کم ہوجاتی ہے اور گو اسے اختیار ہوتا ہے وہ چاہے تو ترجیحیں بدل دے لیکن وہ علی العموم ایسا نہیں کرتا۔ بہرحال اپنی کسی نہ کسی شکل میں جہاں تک جماعت ہائے مقننہ کا تعلق ہے، نیابت متناسبہ کا طریقہ حسب ذیل ممالک میں رائج ہوگیا ہے:-

برطانیہ کلاں (صرف جامعاتی اراکین دارالعوام کے انتخاب کے لئے)، آئیرستان آسٹریلیا کی بعض ریاستیں، مالٹا، ڈنمارک، سوئیزرستان کی بعض ریاستیں، بلجیم، ناروے فنستان، جرمنی، یونان، سوئیڈن، ولندستان، آسٹریا، پولستان، لگزمبرگ چیکوسلوفاکیہ، استھونیہ، لیٹ دیہ، لیتھوانیہ، جاپان؛ ہندوستان (بعض حلقہاور ارکان جمعیت وفاقیہ) تاہم بہت سے سیاسوں نے اس طرز کار کی مخالفت کی ہے اس لئے کہ ان کے نزدیک بڑے بڑے حلقوں میں امیدوار اور رائے دہندے کے درمیان روابط ہونا مشکل ہوجائے گا، عمومی حکومت کا جو براہ راست تعلق رائے دہندوں کے ساتھ ہونا چاہئے وہ نہیں رہے گا، درمیانی انتخاب کی وجہ سے ملکی عام رائے کا

(بقیہ حاشیہ صٓ) انگلستان کے عدم تناسب سے کیا جائے جس کا ذکر اوپر حاشیہ ۱۳ میں کیا گیا ہے۔

فریق	تعداد آراء	تعداد نشستہائے حاصل کردہ
وزارت (ڈی ویرا)	۷ لاکھ ۷۰ ہزار	۸۵
مخالفت (کوزگریو)	۶ لاکھ ۱۵ ہزار	۶۸

جو اندازہ مملکت ہوتا ہے وہ باقی نہ رہے گا اور فی نفسہ اس طرز کار کی پیچیدگی ہی اس کی ترقی میں ایک رکاوٹ ہے۔ اس کے جواب میں یہ کہا جا سکتا ہے کہ اگر عمومیت کے معنیٰ یہ ہیں کہ جو نیابتی مجلس ہو وہ ملکی عام رائے کا آئینہ ہو اور اس عام رائے کی مصغر تصویر ہو تو پھر اس سے بہتر معتدل الرائے قایم مقاموں کے تحت کرنے کا کوئی طریقہ اس وقت تک ایجاد نہیں ہوا۔ نقائص ہر انسانی طرز کار میں ہیں ہمیں یہ دیکھنا چاہئے کہ کم سے کم نقائص کس طرز کار میں پائے جاتے ہیں[۱۴]۔

معیار اُمیدواری ۔ یہ تو رائے دہندوں کے معیار رائے دہی کا مسئلہ ہوا! جہاں تک اُمیدواران انتخاب کا تعلق ہے، علی العموم ان کا معیار بلحاظ عمر، دولت، تعلیم و سکونت رائے دہندوں سے اکثر ذرا زیادہ ہوتا ہے اور بعض ممالک میں تو ارکان جماعت مقننہ کے معیار میں اس قدر احتیاط برتی جاتی ہے کہ ان کے انتخاب کنندے خود منتخب شدہ ہوتے ہیں تاکہ جنھیں مجلس مقننہ کے لئے چُنا جائے وہ قطعی طور پر عوام الناس سے زیادہ قابل اور زیادہ ممتاز ہوں[۱۵]۔ لیکن اس "دوہرے انتخاب" کے طریقے میں چند نقائص ہیں جنھیں ہمیشہ پیش نظر رکھنا چاہئے۔ اوّل تو جو عوام الناس ابتدائی رائے دہندے ہوتے ہیں ان کا ارکان کے ساتھ نہ کوئی خاص تعلق ممکن ہوتا ہے۔ دوسرے جہاں سیاسی فریق بندی کے روابط زیادہ سخت ہیں وہاں پہلا انتخاب محض رسمی رہ جائیگا اس لئے کہ انتخاب کنندے دوسرے انتخاب کے لئے رائے دینے کا وقت بالتزام اپنے فریق والوں ہی کو رائے دیں گے؛ یہ بھی ممکن ہے (جیسا سنہ ۱۹۰۹ء سے سنہ ۱۹۱۹ء

---

۱۴ نیابت تناسبہ کے تنقید کے لئے دیکھو لاسکی، حسب بالا، ۸، ۲۔

۱۵ یہ طریقہ مصر اور ترکی میں رائج ہے؛ نیز اسی پر سنہ ۱۹۳۶ء تک روس میں بھی عمل ہوتا تھا۔

تک ہندوستان میں دستور تھا) کہ نیابتی مجالس کے اراکین کا انتخاب مجالس بلدیہ اور دوسری مقامی مجالس کریں۔ لیکن اس طرز میں یہ مشکل ہے کہ جو لوگ ان مقامی مجالس کے لئے منتخب ہوں گے وہ زیادہ تر اس لئے منتخب ہوں گے کہ وہ مقامی ضروریات وغیرہ سے واقف ہوں گے اور یہ ضروری نہیں کہ انھیں سیاسی معیار جانچنے یا کسی قانون ساز جماعت کے اراکین چننے کی اہلیت ہو۔ الغرض دوہرے انتخاب کا طریقہ ان ممالک میں شاید مفید ہو جہاں ابتدائی رائے دہندوں کو کافی تجربہ نہیں ورنہ علی العموم یہ آزاد ممالک میں زیادہ مقبول نہیں ہے۔

تنوع قوانین ۔ آج کل کے زمانے میں قانون روزمرہ کے بود و ماند کے مسائل پر اس درجہ حاوی ہوگیا ہے اور اس کا دائرہ اس قدر وسیع ہوگیا ہے کہ یہ تقریباً ناممکن ہے کہ ترقی یافتہ ممالک میں مسودات قانونی کے ہر پہلو پر تمام نیابتی جماعت مقننہ غور کرسکے، اور بالفرض اگر غور ممکن ہو تو یہ لازماً سرسری ہوگا۔ اس نقص کے دور کرنے کے لئے اول تو لامرکزیت کے اصول پر عمل کرکے بہت سے معاملات مقامی ادارات (مثلاً مجالس بلدیہ) کے سپرد کردیئے جاتے ہیں، اور دوسرے ہر بڑی نیابتی مجلس کو مختلف ذیلی مجالس میں منقسم کردیا جاتا ہے جس میں قانون سازی کے کسی نہ کسی مرحلہ پر مسودہ بھیج دیا جاتا ہے تاکہ وہ اس پر پورے طور پر غور کرکے مکمل ایوان کو اپنی رائے سے آگاہ کریں۔ یہ مجالس اکثر نسبتاً مختصر تعداد (۱۵ تا ۲۰) اراکین پر مشتمل ہوتی ہیں اور زیادہ تر اس میں مختلف سیاسی گروہوں کے نیابت کا اصول برتا جاتا ہے۔ ساتھ ہی یاد رکھنا چاہیئے کہ گو یا ذیلی مجالس ہی چھان بین کرتی ہیں لیکن منظور یا نامنظور کرنے کا اختیار ایوان ہی کو ہوتا ہے۔ بعض جگہ (مثلاً فرانس میں) اراکین ایوان کو قرعہ اندازی

کے ذریعے سے مختلف شعبوں میں تقسیم کردیا جاتا ہے اور یہ شعبے ذیلی مجالس کو منتخب کرتے ہیں جن میں سے ہر ایک کسی نہ کسی شعبہ حکومت سے متعلق ہوتی ہے۔ غیر مفید قانون سازی کو روکنے کی غرض سے اکثر ممالک میں ہر ایک مسودہ کے کئی کئی خواندگیاں ہوتی ہیں[26] اور آخری خواندگی کے بعد ہی مسودہ منظور سمجھا جاتا ہے۔ حال کے زمانے میں بعض سیاست دانوں، مثلاً لاسکی اور ونسٹن چرچل نے[27] اپنے اس خیال کا اظہار کیا ہے کہ اب سیاسیات مختلف النوع مسائل زندگی پر اس قدر حاوی ہوگیا ہے کہ پارلیمنٹ کے اراکین کو ان میں سے بعض مسائل پر بحث کرنے کی اہمیت نہیں ہے اس لئے کہ وہ زیادہ تر اپنی لفاظی اور مخالفت کے زور پر منتخب ہوتے ہیں، اور اس کی کوئی ضمانت نہیں کہ وہ بالالتزام ایسے مسائل جیسے کوئی اہم بین الاقوامی مسئلہ یا عالمگیر معاشی مسئلے، یا کسی طبی مسئلے پر کسی صائب رائے

[26] مثلاً انگلستان کے دارالعوام میں ہر مسودہ کی منظوری کے لئے مفصلہ ذیل مدارج سے گذرنے کی ضرورت ہے:-

(۱) صدر کی اجازت؛

(۲) پہلی خواندگی، برائے نام؛

(۳) دوسری خواندگی: مباحثہ؛

(۴) ذیلی مجلس کے سپردگی۔ مکمل مباحثہ؛ روداد کی پیشی؛

(۵) تیسری خواندگی: برائے نام؛

(۶) دارالامراء کو ارسال۔

[27] دیکھو ونسٹن چرچل کا خطبہ جو انھوں نے ایڈنبرا یونیورسٹی کے لارڈ ریکٹر منتخب ہونے کے وقت پڑھا اور جو وہاں کے جریدہ "طالب علم" The Student (۱۰ مارچ ۱۹۳۱ء) میں طبع ہوا ہے۔ نیز دیکھو لاسکی: "صرف و نحو سیاسیات"، باب ۸، حصہ ۳

کا اظہار کر سکیں، چنانچہ ان جیسے سیاست دانوں نے یہ خیال ظاہر کیا ہے کہ پارلیمنٹ کے تحت مختلف ذیلی مجالس ہونی چاہئیں جو زیادہ تر فنی بصروں پر مشتمل ہوں اور ایسے مسائل کے متعلق جو ان فنون سے متعلق ہوں ایوان کے رائے کا دار و مدار ان مجالس کے بصرانہ رائے پر ہو[۳۸]۔

جماعت عاملہ کی ذمہ داری۔ علاوہ بصرانہ رائے کے فقدان کے عموی جماعت مقننہ کو اس وقت بھی مشکل پیش آتی ہے جب اسے جماعت عاملہ کے ارکین سے واسطہ ہوتا ہے۔ اس ضمن میں ہمیں دنیا کی جماعت ہائے مقننہ کو تین شقوں میں تقسیم کرنا پڑے گا، ایک تو وہ جماعت مقننہ جو ممالک متحدہ امریکہ کی طرح جماعت عاملہ بالکلیہ آزاد ہے اور جس میں وزرا نشست کرتے ہیں نہ اس کے سامنے ذمہ دار ہیں؛ دوسری وہ جماعت مقننہ جس میں فرانس کی طرح بہت سے گروہوں کے مابین ہمیشہ ایک طرح کی سازش سی ہوتی رہتی ہے تیسرے وہ جماعت مقننہ جہاں انگلستان کی طرح دو اہم سیاسی گروہ

---

۳۸ تقریباً اسی قسم کا بلکہ اس سے زیادہ بڑھے ہوئے خیال کا اظہار رائٹ آنربیل نواب سر حیدر نواز جنگ بہادر نے اپنے نہایت ہی پر مغز خطبہ جلسہ تقسیم اسناد جامعہ عثمانیہ ۱۳۴۲ف ۱۹۳۳ء میں ظاہر کیا تھا جہاں وہ فرماتے ہیں کہ حکومت کے پاس "ایسے ذرائع ہوں کہ اہم معاملات میں اسے یہ معلوم ہو سکے کہ جو نئی پالیسی وہ اختیار کرنے والی ہے اس کے متعلق ان لوگوں کا کیا خیال ہے جن پر اس کا سب سے زیادہ اثر پڑے گا اور وہ اس کے متعلق کیا تجاویز پیش کرتے ہیں۔ دوسری طرف یہ مفاد عامہ کے تحفظ کی بڑی اچھی صورت ہوگی کہ خاص خاص طبقوں کے نمایندوں سے یہ دریافت کیا جا سکے کہ فلاں قانون کا کیا اثر پڑ رہا ہے، انھیں اس کی عمل درآمد میں کیا نقص نظر آتے ہیں اور ان کے نزدیک ان کا نقائص کے دور کرنے کی کیا تدبیریں ہو سکتی ہیں"۔

ہیں اور وزارت کا دارومدار کم و بیش مستقل اکثریت پر ہوتا ہے۔ یہ تینوں قسمیں اسی اعتبار سے ایک دوسرے سے مغائر ہیں۔ ان پر مفصل بحث تو سیاسی فریق بندی کے ضمن میں کی جائیگی یہاں یہ بتانا کافی ہے کہ پہلی قسم کے ایوان کا بڑا بھاری نقص یہ ہے کہ ایوان کو اعداد و شمار اور موجودہ قوانین کے نقائص معلوم کرنے کا اور سب سے بڑی بات یہ ہے کہ وزراء کے دیرینہ تجربہ سے فائدہ اٹھانے کا کوئی موقع حاصل نہیں ہوتا؛ دوسرے (یعنی فرانسیسی طریقے) میں نقص یہ ہے کہ وزارت کی حالت ہمیشہ ڈانواں ڈول رہتی ہے اور اسے وہ اطمینان قلبی حاصل نہیں رہتا جو ملک کے لئے لازمی ہے، اور تیسرے یعنی "انگریزی" طرز میں سب سے بڑی خرابی یہ ہے کہ جب ایک دفعہ ایوان کا انتخاب ہو گیا اور وزارت بن گئی تو پھر "خانگی رکن"، یعنی اس رکن کی آزادی سلب ہو جاتی ہے جس کا وزارت سے تعلق ہے لیکن جسے بدقسمتی سے وزارت کوئی عہدہ نہیں ملا۔ ایسے ملکوں میں وزارت کچھ تو اپنی مستقل اکثریت کی وجہ سے، جو سالہا سال رہتی ہے، اور کچھ قواعد مباحثہ کی وجہ سے، مدت پارلیمنٹ تک خود مختار ہوتی ہے۔ بہرحال ان تینوں میں سب سے طاقتور جماعت فرانسیسی جماعت مقننہ ہے گو وہ جا اور بے جا عاملانہ انتظامات میں دخیل ہو کر وزارت کو بیکار کر دیتی ہے۔ بظاہر وہی طرز قانون سازی بہترین معلوم ہوتا ہے جہاں مجلس قانون ساز امریکہ کی طرح جماعت عاملہ سے آزاد ہو اور وزراء کو اس میں رائے دینے کا حق نہ ہو لیکن جس میں وزراء نشست ضرور کریں اور جس معلومات کی مجلس کو ضرورت ہو وہ اسے بہم پہونچائیں۔

دستور سازی۔ لیکن گو اس میں شبہہ نہیں کہ مجلس قانون سازی ہی تمام دستور کا مرکز ہوگی اور سوائے اس کے بنائے ہوئے قوانین کے دوسرے کو احکام ملک

میں قابلِ نفاذ نہیں ہوں گے۔ تاہم بعض معاملات ایسے ہیں جو نہایت اہم ہونے کی وجہ سے عام طور پر اس کی حد اختیار سے باہر سمجھے جاتے ہیں۔ ایسے معاملات میں سب سے اہم دستور سازی کا مسئلہ ہے۔ اس موضوع پر اس سے پہلے تھوڑی بہت بحث کی جا چکی ہے اور اس کی اہمیت جتائی جا چکی ہے۔ مختصراً دستور وہ قانون یا سلسلہ قوانین ہیں جو حکومت کے کل پرزوں کا تعین کرتے ہیں اور ان کے باہمی تعلقات و نیز خواص و عوام کے حقوق و فرائض بتاتے ہیں۔ ظاہر ہے کہ خود جماعت مقننہ کے اختیارات جماعت عاملہ اور محکمہ عدلیہ کی طرح اسی دستور کے مرہونِ منت ہوتے ہیں، اور یہ یقیناً نہایت ہی غیر فطری کارروائی ہوگی کہ بجائے جماعت مقننہ کے دستور کے ماتحت ہونے کے دستور کو جماعت مقننہ کا تابع کر دیا جائے۔ یہی وجہ ہے کہ تقریباً تمام ممالک میں دستور مملکت کا تعین ایک ایسی جماعت کرتی ہے جو جماعت مقننہ سے بالاتر ہوتی ہے اور مبادی دستور اکثر و بیشتر تحریری ہوتے ہیں جن میں کمی بیشی کرنے کا اختیار اسی جماعت کو ہوتا ہے۔ اہم ممالک میں شاید صرف انگلستان ہی ایسا ملک ہے جس میں دستور غیر مکتوب ہے یعنی جس طرح جماعت مقننہ معمولی سے معمولی قانون میں کمی بیشی کرنے کی مجاز ہے اسی طرح وہ بڑے سے بڑے اور اہم سے اہم حصہ دستور میں کمی و بیشی کر سکتی ہے بشرطیکہ کمی بیشی ضابطے کے اندر ہو، یعنی اسے دارالعوام نے منظور کر لیا ہو، دارالامرا میں ایک خاص مدت تک اس پر مباحثہ ہوا کیا ہو اور بادشاہ کے دستخط ہو گئے ہوں۔ جیسا ایک مؤقر سیاست داں نے کہا ہے کہ اگر یہ تحریک کہ حکمران انگلستان کا خاتمہ کر دیا جائے، قانون سازی کے تمام مدارج طے کرے تو بغیر کسی مزید خانہ پری کے حکمران انگلستان

کا خاتمہ کر دیا جائے گا۔[29] لیکن جہاں تک اہم ممالک کا تعلق ہے یہ صورت حال صرف انگلستان ہی میں ہے ورنہ دوسرے ممالک میں یہ دستور سازی معمولی قانون سازی سے نسبتہً زیادہ مشکل ہے۔ مثلاً فرانس میں جن قوانین کو دستور کہتے ہیں وہ اس وقت تک نہیں تبدیل کئے جا سکتے جب تک دونوں ایوان اس ترمیم کو منظور نہ کرلیں اور اس کے بعد یہ ترمیم ایک "جمعیت قومی" میں پیش ہو کر منظور نہ ہو جائے جس میں یہ دونوں ایوان مل کر نشست کریں۔ واضح ہو کہ تحریری دساتیر میں دستور سازی کی یہ شکل سب سے زیادہ آسان رکھی گئی ہے اور یہ دراصل اس صورت حال کے خلاف ہے ایک طرح کا ردعمل ہے جو انقلاب فرانس سنہ ۱۷۸۹ء کے بعد کے دساتیر میں نظر آتی ہے جن میں شروع سے لے کر آخر تک تبدیلی دستور کا کوئی طریقہ ہی نہیں رکھا گیا تھا۔ نیز فرانس میں دستوری قوانین کی تعداد نسبتہً کم ہے۔ ایسے قوانین، مثلاً ایوان زیریں کا طرز انتخاب، ایوان بالائی کی ساخت، محکمہ عدلیہ کے ادارات کا تعین جو دوسرے ممالک میں دستور سے متعلق ہیں، فرانس میں "قانون دستوری" سے باہر ہونے کی

---

[29] بیجٹ: دستور انگلستان Bagehot: English constitution باب ۳۔

حال میں (یعنی سنہ ۱۹۳۶ء کے اواخر میں) جماعت مقننہ کی قوت شاہ ایڈورڈ ہشتم کے تخت سے دستبرداری کے سلسلے میں ظاہر ہوئی۔ وزیر اعظم بالڈون کا سوائے اس کے کوئی دوسرا اقتدار نہ تھا کہ پارلیمنٹ کے دونوں ایوان اس کے ساتھ ہیں، چنانچہ محض اشارہ پاکر اس نے بادشاہ پر اتنا زور ڈالا کہ بادشاہ کو تخت سے اتر جانا پڑا۔ اس عظیم الشان تبدیلی میں پارلیمنٹ کا محض اشارہ کافی سمجھا گیا۔

وجہ سے ان میں انگلستان کی طرح معمولی قوانین کی طرح سے ردوبدل کیا جا سکتا ہے۔
لیکن یہ آسانی بعض دوسری مملکتوں میں نہیں پائی جاتی۔ چنانچہ ممالک متحدہ امریکہ میں دستور سازی اس قدر دشوار ہے کہ پچھلے ڈیڑھ سو سال میں، یعنی جب سے امریکی نوآبادیوں نے انگریزی حکومت کا جوا اپنے کندھوں سے اتار کر پھینکا اس وقت سے اِس وقت تک یہاں کے دستور کی صرف انیس ترمیمیں ہوئی ہیں۔ اور اگر پہلی مرتبہ کی دس ترمیموں کو ایک سمجھا جائے تو پھر گویا ڈیڑھ سو برس میں صرف نو ترمیمیں ہوئی ہیں۔
ممالک متحدہ میں یہ قاعدہ ہے کہ کانگریس (جماعت مقننہ) کے دونوں ایوانوں کے ⅔ اراکین کوئی ترمیم کرنا چاہیں یا ریاستوں کی ⅔ تعداد کانگریس کو درخواست دے کہ ترمیموں پر غور کرنے کے لئے ایک خاص اجتماع طلب کیا جائے تو ایسی حالت میں ترمیم گویا سامنے آجاتی ہے۔ اور اگر تمام ریاستوں کے ¾ (یعنی منجملہ ۴۸ ریاستوں کے ۳۶) اپنی اپنی جماعت مقننہ میں یا کانگریس کے صوابدید پر مخصوص اجتماعوں میں اس ترمیم کو منظور کرلیں تو یہ منظور شدہ سمجھی جاتی ہے[۳]۔

براہ راست قانون سازی بعض مملکتوں میں ہر دستوری ترمیم کو عام رائے دہندوں کے سامنے پیش کیا جاتا ہے اور ان کی رائے پر ترمیم کی آخری منظوری یا نامنظوری کا دارومدار ہوتا ہے۔ یہاں ہم اس طرز کار پر آتے ہیں جسے "براہ راست قانون سازی" کہنا چاہئے اور جو بعض ممالک میں صرف دستور سازی کے لئے نہیں بلکہ قانون سازی کے لئے بھی استعمال ہوتی ہے۔ براہ راست قانون سازی کے تین طریقے ہیں، ایک بدایت دوسرے مراجعہ، تیسرے برخاست۔ یہ تینوں طریقے دراصل اسی عدم اعتبار کا ایک مظاہرہ ہیں جو نیابتی جماعت ہائے مقننہ کے خلاف پیدا ہوگیا ہے۔

---
[۳] دساتیر کی مفصل بحث کے لئے دیکھو باب ۲۱۔

ژاں ژاک روسو نے، جو انقلاب فرانس کا پیشرو اور عمومی اصول کا ایک بہت بڑا گرو گذرا ہے، اپنی کتاب "معاہدہ معاشری" میں کہا ہے کہ اصل عمومیت وہ ہے جو براہ راست ہو، یعنی جس میں لوگ براہ راست قانون سازی وغیرہ میں حصہ لیں، اس لئے کہ نیابتی جماعتوں کا رائے دہندوں سے کوئی تعلق باقی نہیں رہتا اور ان میں وہی خرابیاں پیدا ہو جاتی ہیں جو ملوکیت اور عدیدیت پائی جاتی ہیں۔[۱۵۶] یہی اصول ہے جس کی بنا پر وہ کہتا ہے کہ انگلستان میں رائے دہندے صرف پارلیمنٹ کے انتخاب عامہ کے وقت آزاد رہتے ہیں اور پھر وہی غلام کے غلام بن جاتے ہیں۔ بہرحال آج کل کے عظیم الشان مملکتوں اور انتہا درجہ پیچیدہ حکومتوں میں یہ تو ناممکن تھا کہ ہر قانون پر عوام الناس بحث کرتے اور اسے منظور یا نامنظور کرتے، لیکن قانون سازی پر عوام کے اثرات اور اس پر ان کے قابو کے یہ تین طریقے نکالے گئے ہیں جو ایک سے زیادہ ممالک میں رائج ہو گئے ہیں۔

حق ہدایت اس حق کو کہتے ہیں جو رائے دہندوں کی ایک خاص تعداد کو حاصل ہو اور جس کے تحت وہ جماعت مقننہ میں براہ راست یعنی بغیر کسی قائم مقام یا وزیر کے وساطت کے دستور یا کسی دوسرے قانون میں ترمیم پیش کر سکیں۔ یہ حق ایک مثبت حق ہوتا ہے اور محض تحریک تک محدود ہوتا ہے اس کی سب سے ممتاز مثال سوئیزرستان کے وفاقی اور ریاستی وساتیر میں ملتی ہے جہاں مرکزی دستور کی ترمیم کے لئے پچاس ہزار رائے دہندوں کو تحریک کرنے کا حق حاصل ہے اور (علاوہ جنیوا کے) ہر کینٹن میں رائے دہندوں

[۱۵۶] روسو: "معاہدہ معاشری"، Rousseau: Contrat-Social ۲، ۱۵۔

کی ایک خاص تعداد اسی طرح دستوری ترمیم کی تحریک کر سکتی ہے یہی نہیں بلکہ علاوہ تین کینٹنوں کے ہر ایک کینٹن میں رائے دہندوں کی ایک خاص تعداد معمولی قوانین کی تحریک بھی کر سکتی ہے۔

اس کے برعکس مراجعہ ایک منفی حق ہے اور اس کا مطلب یہ ہے کہ چند خاص خاص شرائط کے تحت دستوری ترمیمیں اور اہم قوانین کی ترمیمیں رائے دہندوں کے سامنے براہ راست پیش ہوں اور اُن کی کثرت رائے کے موافق یا مخالف فیصلہ کرنے کا قطعی اختیار ہو۔ مراجعہ[۳۲] متعدد ممالک میں رائج ہو گیا ہے جن میں سے اس موقعہ پر سوئیزرستان اور آسٹریلیا کی مثال دینی کافی ہوگی۔ اس کی دو قسمیں ہیں ایک تو لازمی مراجعہ یعنی وہ شکل جس کے تحت ایک خاص نوع کا ہر مسودہ (مثلاً ترمیم دستور) بالالتزام رائے دہندوں کے سامنے پیش ہو؛ اور دوسرے اختیاری مراجعہ یعنی وہ شکل جس کے تحت اگر ایک خاص تعداد رائے دہندوں کے خواہش ظاہر کرے تو پھر مسودہ جملہ رائے دہندوں کے سامنے پیش کیا جائے۔ ترمیم دستور کے

۳۲ اصل میں غور کیا جائے تو اصول مراجعہ کا یہ تعلق انسان کے ابتدائی جذبے سے ہے جس کے تحت وہ وہ کسی ایسی چیز کو تسلیم کرنے میں پس و پیش کرتا ہے جو اس کی پسند نہ ہو۔ تاریخی اعتبار سے اس کا تعلق ہندوستان قدیم کی "سبھا" ایتھنز کی "اکلیزیا" اور قدیم جرمانیہ کی "مجلس دیہہ" سے ہے جنہیں ہر اہم قانون پر رائے دینے کے لئے جملہ عاقل و بالغ ذکور کسی درخت کے نیچے نشست کرتے تھے؛ اور آج بھی سوئیزرستان کی بعض کینٹنوں (انٹروالڈن، گلاردس، اپنزل Unterwalden, Glarus, Appenzel) میں بجائے کسی نیابتی جماعت کے سال میں ایک مرتبہ جملہ شہریوں کا جلسہ ہوتا ہے؛ اسی میں قانون منظور ہوتے ہیں اور جماعت عاملہ کا انتخاب ہوتا ہے۔

لئے لازمی مراجعہ سوئیزرستان کے وفاقی اور ریاستی دساتیر میں، آسٹریلیا کے دستور میں اور ۱۹۳۳ء کی تبدیلیوں سے پہلے کے جرمانی دستور میں پایا جاتا ہے اور کہیں کہیں ممالک متحدہ امریکہ کی ریاستوں اور بلدیات میں بھی اس کا پتہ لگتا ہے۔

حق برخاست وہ حق ہے جس کے تحت اگر رائے دہندوں کی اکثریت چاہے تو کسی عہدہ دار کو برخاست کر سکتی ہے، گو اس مسئلے پر اس وقت تک رائے نہیں لی جاتی جب تک ایک خاص تعداد رائے دہندوں کی اس کے لئے درخواست نہ کرے۔ یہ طریقہ ممالک متحدہ امریکہ کی بعض ریاستوں میں رائج ہے اور ان میں سے بعض ہیں تو عادلوں تک کو اس طرح سے برخاست کیا جا سکتا ہے۔ علاوہ ان دلائل کے جو براہ راست قانون سازی کے خلاف پیش کئے جاتے ہیں اور جن کا مختصر اعادہ اگلے پارہ میں کیا جائے گا، یہ خاص طریق نہایت ہی نقصان رساں ہے اور بجائے اس کے کہ اس سے کسی طرح کی خوش انتظامی ہو، اس سے طرح طرح کی رشوت ستانی اور بدعملی کا بازار گرم ہونے کا اندیشہ ہے۔

براہ راست قانون سازی خواہ کتنی ہی دل خوش کن کیوں نہ ہو، یہ ایک واقعہ ہے کہ نسبتہً کم ہی ایسے ممالک ہیں جہاں یہ رائج ہے۔ اور اس کی بڑی وجہ یہ ہے کہ اول تو عوام کو قانون سازی جیسی پیچیدہ چیز میں دلچسپی نہیں (حساب لگایا گیا ہے کہ سوئیزرستان میں جو مراجعے ہوتے ہیں ان میں ۵۰ فیصدی سے بھی کم رائے دہندے حصہ لیتے ہیں[۳۳]) دوسرے یہ ظاہر ہے کہ مراجعہ میں یا بدایت میں جو لوگ حصہ لیتے

[۳۳] تفصیل کے لئے دیکھو لوئل: "براعظمی یورپ میں حکومتیں اور سیاسی گروہ" Lowell: Governments and parties in continental Europe.

ہیں انھیں بحث و مباحثہ کا موقعہ مطلق نہیں ملتا اور وہ صرف ان موافق ومخالف لائل پر اپنی رائے کا اظہار کرکے ہیں جو پرچی میں کسی مسودہ کے متعلق لکھے ہوتے ہیں۔ اس کے دوسرے الفاظ میں یہ معنی ہوئے کہ جو بات کہ جماعت مقننہ میں دنوں، اور بعض مرتبہ ہفتوں کے مباحثہ کے بعد طے پاتی ہے اس پر رائے دہندوں کو غور کرنے کا گویا موقعہ ہی نہیں ملتا۔ پھر براہ راست قانون سازی کی ترویج سے یہ معلوم ہوگیا ہے کہ جن لوگوں کا خیال تھا کہ ان طریقوں کے رائج کرنے سے قانون سازی میں ترقی ہوگی وہ غلطی پر ہیں اس لئے کہ جہاں بھی اس کا رواج ہے وہاں کی رائے بجائے ترقی پسندی کے استحفاظ کی طرف زیادہ مائل اور جلد جلد تبدیلیاں کرنے کے خلاف معلوم ہوتی ہے۔

یہ تو براہ راست قانون سازی کے طریقے ہوئے، عام رائے معلوم کرنے کو خصوصاً جب وہ کسی عاملانہ فعل کے بابت ہو، استشارہ کہتے ہیں۔ استشارے کے بڑی بڑی تاریخی مثالیں وہ ہیں جب نپولین اعظم نے، اور اس کے بعد نپولین سوم نے نئے دساتیر شائع کرنے سے پہلے اور اپنے قبضے میں باضابطہ اقتدار لینے سے پہلے استشارہ کیا تھا۔ یعنی فرانسیسیوں سے ان کی رائے دریافت کی تھی۔ حال کے زمانے میں جنگ عظیم کے بعد یورپ میں جگہ جگہ استشارے کئے گئے تھے۔ مثلاً شلیسوگ میں استشارہ اس مسئلے کی بابت کیا گیا کہ وہاں کے باشندے جرمنی کے ماتحت رہنا چاہتے ہیں یا ڈنمارک کے۔ اور ۱۹۳۵ء میں وادی سار میں یہ استشارہ کیا گیا کہ وہاں والے انجمن اقوام کے ماتحت رہنا چاہتے ہیں یا جرمنی کے ماتحت، یا فرانس کے۔

علاوہ دستور سازی اور براہ راست قانون سازی کے بعض اصولی باتیں ایسی ہوتی ہیں جنھیں نیابتی جماعتوں کے رحم پر نہیں چھوڑا جانا چاہئے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں کسی

جماعت کو اس کا اختیار نہیں کہ جمہوری طرز حکومت کے بجائے ملوکی طرز قائم کرے، اور لاسکی کی رائے میں عام معافی دینے کے مسئلے کو کسی عمومی جماعت کے سپرد کرنا خالی از خطرہ نہیں ہے۔ نیز اس قسم کی جماعت کو یہ حق نہیں ہونا چاہیے کہ وہ کوئی ایسا قانون بنائے جس کا اثر واقعات سابقہ پر پڑتا ہو، مثلاً "بغاوت پنجاب" ۱۹۱۹ء کی طرح فوجی قانون کو تاریخ نفاذ سے پہلے نافذ فرض نہیں کرنا چاہیے تاکہ اس میں ایسے مقدمات شامل ہو جائیں جو معمولی طور پر اس میں شامل نہیں ہو سکتے۔ ساتھ ہی جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے یہ ایک واقعہ ہے کہ جس طرح پر اور جن خصائص کو لئے ہوئے اراکین جماعت مقننہ منتخب ہوتے ہیں اس میں سے اکثر میں یہ قابلیت مشکل سے ہوتی ہے کہ آجکل کے بعض پیچیدہ مسائل مثلاً عالمگیر معاشی مسائل یا معاشری مسائل کو پوری طرح سے سلجھا سکیں، چنانچہ لاسکی ایسی ماتحت مجالس کے قیام کی رائے دیتا ہے جو مبصروں پر مشتمل ہوں اور جن کی رائے کا نیابتی پارلیمنٹ پورے طور پر لحاظ کرے[۳۵]

---

[۳۴] لاسکی، حسب بالا، ۱۰۸۔

[۳۵] ایضاً۔ واقعہ یہ ہے کہ ان ہی اسباب کی بنا پر ان ممالک تک میں جہاں پارلیمنٹی و نیابتی حکومت گویا لوگوں کی گھٹی میں پڑی ہے، روز بروز پارلیمنٹ سے باہر اس قسم کے ادارے قایم ہوتے جاتے ہیں جیسے آجروں اور مزدوروں کے باضابطہ سرکاری پنچایتیں (آسٹریلیا میں)، اعلیٰ معاشری مجلس جرمنی کے ۱۹۲۹ء والے دستور میں، اعلیٰ انتظامی جماعت (اٹلی) میں، نیز خارجی معاملات روز بروز پارلیمنٹ کے حدود سے باہر ہوتے جاتے ہیں۔

ضمیمہ باب ۱۵

تمثیلات ترکیب جماعت مقننہ

فردیے: برطانیہ کلاں وشمالی ایرستان؛ فرانس، استونیہ ولیٹ ویہ؛ جاپان، اٹلی:

وفاقیے: ممالک متحدہ امریکہ؛ سوئیزرستان؛ روس، ہندوستان

(۲) الف) **فردیے۔**

برطانیہ کلاں وشمالی ایرستان۔ [1]

دارالعوام:۔

اہلیت رائے دہی: قانون نیابت عوام ۱۹۱۸ء: ہر مرد (اور عورت) جو کسی صوبے میں دس پونڈ (تقریباً ۱۳۳ للعہ) سالانہ کے مکان میں سکونت پذیر ہو یا ایسی ہی دوکان میں کاروبار کرتا ہو، رائے دے سکتا ہے، بشرطیکہ اسی صوبے میں پچھلے تین ماہ رہا ہو۔ نیز جامعات کی طرف سے انتخابات کے لئے ہر طیلسانی رائے دے سکتا ہے۔ کوئی شخص دو سے زیادہ رائیں نہیں دے سکتا، اور دو رایوں کی صورت میں بھی ایک رائے کا دارومدار قیام پر ہونا چاہیئے۔ لارڈ، نابالغ، غیر ملکی، دیوالیہ، دیوانہ، یہ سب رائے نہیں دے سکتے۔

---

[1] اس تتمہ کا مواد منجملہ دوسری کتابوں کے "سالنامہ مدبرین" Statesman's year Book ۱۹۳۶ء سے اخذ کیا گیا ہے۔ یہ سالنامہ اس قسم کے معطیات کے لئے نہایت کارآمد ہے۔ جو مواد اس سے نہیں اخذ کیا گیا اس کا الگ حوالہ دیا گیا ہے۔

طرز شمار: اضافی اکثریت، لیکن جامعاتی قایم مقاموں کے انتخاب کے لئے تناسبی نیابت مع واحد قابل انتقال رائے کا طریقہ نافذ ہے۔

تعداد اراکین و مدت عہدہ:- ۶۱۵ پانچ سال کے لئے یا جب بھی پارلیمنٹ کا انفساخ ہو۔

امتیازات اراکین۔ آزادی تقریر، آزادی ذات، اندرونی انتظام کی آزادی، متنازعہ انتخابات کا تصفیہ۔

ضابطہ مدارج منظوری قوانین کے لئے دیکھو حاشیہ ۲۶، بالا۔

دارالامرا:-

ارکان: تعداد، ۷۴۰۔ (۱) شاہی شاہزادے، تقریباً ۲۰، لیکن یہ حصہ نہیں لیتے؛ (۲) دنیوی موروثی امرا، تقریباً ۶۴۰؛ (۳) حین حیاتی قانونی امرا، ۶ لیکن یہ قانون سازی کے وقت نشست نہیں کرتے، (۴) ایرستانی امرا منتخب شدہ تا حین حیات ۲۸؛ (۵) اسکاٹستانی امرا منتخب شدہ تا مدت پارلیمنٹ (دارالعوام)، ۱۶؛ (۶) کنٹربری و یارک کے اساقفہ عظمیٰ؛ (۷) اسقف لندن؛ (۸) ۲۸ اساقفہ جو عمر میں باقی سب اساقفہ سے بڑے ہوں۔

دونوں ایوانوں کے باہمی تعلقات۔ قانون پارلیمنٹ ۱۹۱۱ء۔

(۱) تمام مالی مسودات، اگر دارالامرا انھیں بلا ترمیم منظور نہ کرے تو بغیر اس کی رضامندی کے انتظار کے، بادشاہ کے دستخط کے لئے بھیج دیئے جاتے ہیں۔

(۲) علاوہ مالی مسودات اور ایسے مسودات کے جن کے ذریعے سے پارلیمنٹ کی مدت کو بڑھانا مقصود ہو یا جن میں دارالامرا ترکیب پر اثر پڑتا ہو، باقی ہر مسودہ

بلا رضامندی دارالامرا بادشاہ کے دستخطوں کے لئے چلا جائے گا، (الف) اگر وہ دارالعوام کی مسلسل تین نشستوں میں پیش ہو کر دارالامرا میں جائے (ب) دارالعوام کی پہلی نشست کی دوسری خواندگی اور تیسری نشست کی تیسری خواندگی کے درمیان دو سال کا وقفہ ہوا ہو (ج) ہر نشست کے اختتام سے ایک ماہ پیشتر یہ مسودہ دارالامرا میں بھیج دیا جایا کرے۔

فرانس

دارالوکلاء

م سال کے لئے۔ ہر شہری مرد جس کی عمر ۲۱ سال کی ہو اور جو چھ ماہ تک کسی شہر یا کسی با اختیار بلدیہ میں رہا ہو اور فوج میں ملازم نہ ہو، اُسے حق رائے دہی حاصل ہے۔ ہر ۲۵ سالہ شہری امیدوار رکنیت بن سکتا ہے۔ اس ایوان میں ۶۱۵ اراکین ہیں۔

طرز انتخاب۔ کبھی نیابت متناسبہ کے اصول اور کبھی یک رکنی حلقوں کے ذریعے سے انتخاب ہوتا ہے۔ آج کل یک رکنی حلقوں کا طریقہ رائج ہے اور ہر ضلع ("اروندیس ماں") ایک ایک رکن کا انتخاب کرتا ہے۔

ضابطہ قانون سازی: سرکاری مسودے صدر جمہوریہ کے جانب سے، اور غیر سرکاری مسودے پہلے ایک "ماموریۂ ہدایت" کے سامنے جاتے ہیں، اور اگر اس کی رائے خلاف ہو تو پھر چھ مہینے تک دوبارہ پیش نہیں ہو سکتے۔ ہر مسودہ کسی نہ کسی مستقل موقتی ذیلی مجلس کے سامنے جاتا ہے، اور اس مجلس کی روداد

طے ہو کر ارکان دارالوکلا میں گشت کرائی جاتی ہے۔ اس کے بعد ایوان میں دو خواندگیاں کم از کم ۵ روز کے وقفہ سے ہوتی ہیں۔ ایوان کا نصاب نصف تعداد ارکان سے زیادہ ہونا چاہئے۔

مجلس سینات

حلقہ رائے دہی میں حسب ذیل شامل ہیں: (۱) ہر کمیون (بلدیہ) کی طرف سے ایک خاص تعداد رائے دہندوں کی جو مجلس کمیون کے ارکان کی تعداد سے متناسب ہو۔[۳] (۲) ہر صوبہ کی طرف سے اراکین دارالوکلا۔ (۳) ہر صوبہ کے اراکین مجلس صوبہ (۴) ہر صوبہ کے مختلف اضلاع کے اراکین مجلس ضلع۔

سیناتیوں کی تعداد ۳۰۰ ہے یہ نو نو سال کے لئے چنے جاتے ہیں اور ہر تیسرے سال ایک تہائی سیناتیوں کا انتخاب ہوتا ہے۔ امیدواروں کی عمر کم از کم ۴۰ سالہ ہونی لازمی ہے۔

اختیارات

دونوں ایوانوں کے اختیارات مساوی ہیں لیکن (۱) ہر مالی مسودے پر پہلے دارالوکلا میں غور ہونا چاہئے اور اس کی منظوری کے بعد یہ سینات میں پیش ہونا چاہئے؛ (۲) قبل انفساخ دارالوکلا صدر جمہوریہ کو سینات کی منظوری لینی لازمی ہے۔[۴]

---

(۳) فرانس میں کل ۳۸ ہزار "کمیون" یا بلدیات ہیں، اور ایسے رائے دہندوں کی تعداد ۲۴ تک ہوتی ہے۔

(۴) فرانس کے دستور کے لئے دیکھو ڈروونس۔ "مملکت" [illegible] نیز [illegible] باب ۷۔

اسٹونیہ و لیٹویہ

ان دونوں میں ایک ایک ایوانی جماعت مقننہ ہے جس کا انتخاب ہر عاقل و بالغ عورت و مرد کرتے ہیں اور یہی صدر جمہوریہ کو بھی منتخب کرتے ہیں۔

جاپان[۴]

دار النائبین:

۴۶۶ ارکان۔ ہر جاپانی مرد کو جس کی عمر ۲۵ سال کی ہو اور جو اپنے حلقے میں ایک سال رہا ہو رائے دہی کا حق حاصل ہے لیکن درباری عہدہ داروں پجاریوں اور پادریوں، طلبہ ابتدائی مدارس کے اساتذہ، ٹھیکہ داروں اور عہدہ داران انتخاب کو رائے دہی کا حق حاصل نہیں۔ ۳۰ سال سے کم عمر کا کوئی شخص منتخب نہیں ہو سکتا۔ حلقہ جات انتخاب بڑے بڑے ہیں اور واحد قابل انتقال رائے کے اصول پر عمل ہوتا ہے۔

دار الامراء:

۴۰۴ ارکان۔ ان میں حسب ذیل شامل ہیں:۔

عمر بھر کے لئے: (۱) شہنشاہی خاندان کے بالغ شاہزادے ۱۶؛

(۲) پرنس اور مارکوئیس جن کی عمر ۳۰ سال سے زائد ہو، ۱۵+۳۰؛

(۳) ۳۰ سال سے زائد عمر کے لوگ جنہیں شہنشاہ نے ممتاز خدمت ملکی

---

(۴) دیکھو کیتازاوا: حکومت جاپان Kitazawa: The Government of Japan.

کی وجہ سے کابینہ کی رائے کے بموجب مقرر کیا ہو۔ ان کی تعداد کبھی ۲۵ اسے زائد نہ ہونی چاہیے۔

سات سال کے لئے: (۱) کاؤنٹ، وائی کاؤنٹ اور بیرن جن کی عمر ۳۰ سال سے زائد ہو، ۱۰ + ۶۶ + ۶۶ ۔

(۲) شہنشاہی اکاڈمی کے نمایندے ۴ ۔

(۳) ہر صوبے کے دو یا ۲۰۰ اعلا محاصل ادا کرنے والوں کے ایک یا دو قائم مقام، ۶۶ ۔

جملہ ارکان: خطاب یافتہ، ۲۱۱ ۔

بے خطاب ۱۹۵ ۔

دونوں ایوانوں کے تعلقات

دونوں ایوانوں کے اختیارات بالکل مساوی ہیں، سوائے اس کے کہ موازنہ پہلے دارالنائبین میں پیش ہوتا ہے۔ اگر کسی مسئلے پر دونوں اپنی اپنی جگہ اڑ جائیں تو دونوں کے مساوی التعداد ارکین کی کانفرنس ہوتی ہے اور اس کا فیصلہ ناطق ہوتا ہے۔

فاشی مجلس عظمیٰ[۱]:

تقریباً ۲۵ ارکان، جن میں وزیر اعظم ایسے ارکان کا اضافہ کر سکتا ہے جنھوں نے

---

(۱) دیکھو پٹی لیانی: اطالوی تخصیاتی مملکت Pitigliani: The Italian Corporative State باب ۵۔

ملک کے لئے یا فاشی انقلاب کے لئے کارہائے نمایاں انجام دئے ہوں۔ یہ ۲۵ ارکان حسب ذیل ہیں:- (۱) روما پر دھاوے کے ۴ سپہ سالار، تاحیات؛ (۲) ارکان باعتبار عہدہ:- ارکان کابینۂ ملکی، سینیٹ و دارالنائبین کے صدر، مجلس علمی کا صدر، فاشی جماعت کے معتمد و نائب معتمد، اور بعض دیگر عہدہ دار؛ (۳) بعض دیگر اراکین، تین سال کے لئے۔

اختیارات: فاشی مجلس عظمٰے گویا تمام اطالوی سیاسیات کا مرکز ہے۔ اس کی رائے لازمًا حسب ذیل امور پر لی جاتی ہے: شاہی وراثت، بادشاہ اور وزیراعظم کے اختیارات، سینیٹ اور ایوان کی ترکیب و کاروبار، صنعتی و دیگر اتحادات سرکاری، پوپ سے تعلقات، ایسے عہدنامے جن کی رو سے اٹلی یا اس کے مقبوضات کی اراضی میں کمی بیشی ہوتی ہو۔ سب سے اہم فرض یہ ہے کہ یہی مجلس دارالوکلاء کے امیدواروں کی فہرست تیار کرتی اور رائے دہندوں کے سامنے پیش کرتی ہے۔

اس کی نشستیں خفیہ ہوتی ہیں، اور اس کا پیشکار "دوچے" یا فاشی جماعت کا رہبر کرتا ہے۔

دارالوکلاء

۴۰۰ ارکان ۵، ۵ سال کے لئے حق رائے دہی ۲۱ سالہ مردوں یا ۱۸ سالہ ایسے مردوں کو حاصل ہے جو شادی شدہ ہوں یا ایسے رنڈوے ہوں جن کے بیٹے موجود ہوں۔ ہر رائے دہندہ کو کسی تجارتی اتحاد کا چندہ یا سولہ (تقریبًا ۲۰ ے) روپیا سے زیادہ دوسرا کوئی محصول ادا کرنا ضروری ہے۔ تنخواہ پانے والوں یا وظیفہ پانے والوں کو حق

رائے دہی حاصل ہے

صرف ۲۵ سالہ شہری امیدوار رکنیت ہو سکتے ہیں۔

مدارج انتخاب: (۱) تمام ملک رقبہ واری نہیں بلکہ طبقہ واری حصوں میں منقسم ہے۔ ملک کے ۱۳ بڑے بڑے تجارتی اتحاد ۸۰۰ نام اور بعض بڑے بڑے تمدنی یا تعلیمی ادارات ۲۰۰ نام پیش کرتے ہیں؛ (۲) ان ۱۰۰۰ ناموں میں سے فاشی مجلس عظمیٰ ۴۰۰ نام چن لیتی ہے؛ (۳) ان ۴۰۰ کو رائے دہندوں کے سامنے منظوری یا نامنظوری کے لیے پیش کیا جاتا ہے؛ (۴) نامنظوری کی صورت میں ازسرنو فہرستیں تیار کرنے کا انتظام کیا جاتا ہے۔

مجلس سینات

اس میں حسب ذیل شریک ہیں (۱) ۲۱ سالہ شاہزادے، جو ۲۵ سال کی عمر تک رائے نہیں دے سکتے؛ (۲) غیر معین تعداد ارکان جن کی عمر کم از کم ۴۰ سال کی ہو جنھوں نے سیاسیات، ادبیات یا دوسرے کسی افادی شعبہ زندگی میں نام پیدا کیا ہو، جو تین ہزار لیرے (تقریباً ۵۰۰ روپیہ) سالانہ کے محاصل دیتے ہوں اور جنھیں بادشاہ نے سیناتی مقرر کیا ہو۔ اس وقت سیناتیوں کی تعداد ۲۴۴ ہے، جس میں ۸ شاہزادے ہیں۔

(ب) وفاقیے

ممالک متحدہ امریکہ۔ مرکزی مقننہ:

دو دیوان، دار النائبین، مجلس سینات۔

---

(۶) دیکھو ووڈرو ولسن، حسب بالا، باب ۹

دارالنائبین:

اہلیت رائے دہی: ہر ریاست میں جو اہلیت اس ریاست کے ایوان اوّل کے اراکین کے انتخاب کے لئے ہے وہی اراکین دارالنائبین کے انتخاب کے لئے ہے، لیکن دستور کے اعتبار سے کسی قسم کا جنسی یا نسلی امتیاز نہیں ہونا چاہئے۔ بعض ریاستوں میں پڑھنا، بعض میں سکونت (تین ماہ سے ۲ سال تک)، بعض میں شہریت اور بعض میں شہری بننے کا خیال وغیرہ کافی تصور کئے جاتے ہیں جنوبی ریاستوں میں "زنگیوں" کو عملاً حق رائے دہی کا حاصل نہیں ہے رائے دہندوں کے لئے ۲۱ سال کی عمر کی قید ہے۔

اہلیت رکنیت: ۲۵ سال کی عمر، ۷ سال کی شہریت؛ جس ریاست کا قائم مقام ہو اسی میں سکونت لازم ہے۔

تعداد اراکین: ۴۳۵؛ دو سال کے لئے ہر نائب (رکن) ایک ایک یک رکنی حلقے سے جس کا تعین ہر ریاست اپنے طور پر کرتی ہے۔

اندرونی تنظیم و مدارج قانون: مستقل ذیلی مجالس جن کی رکنیت کے لئے مختلف سیاسی گروہوں کی طرف سے امیدوار پیش ہوتے ہیں اور ایوان ان میں سے انتخاب کرتا ہے۔ انہی مجالس کے سپرد مختلف مسودات کی چھان بین کا کام ہے اور یہی عاملہ اور مقننہ کے درمیان ایک طرح کا ربط پیدا کرتی ہیں۔ تاوقتیکہ نصف سے زیادہ ارکان حاضر نہ ہوں اس وقت تک نصاب پورا نہیں ہوتا۔

مجلس سینات: ۹۶ اراکین، ایک وفاقی جماعت ہے۔ اس میں ہر ریاست سے ۲،۲ اراکین نشست کرتے ہیں جن کا انتخاب نیابت متناسبہ کے

اصول پر ریاست کے رائے دہندے کرتے ہیں۔ یہ چھ چھ سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں اور مجلس کے ہر تیسرے حصے کا انتخاب دو دو سال بعد ہوتا ہے۔

اختیارات مجلس سینات (۱) قانون سازی۔ علاوہ مالی مسودوں کے اس کے اور دارالنائبین کے اختیارات بالکل مساوی ہیں۔ مالی مسودات کی ابتدا صرف دارالنائبین ہی میں ہو سکتی ہے۔ لیکن (انگلستان کے دارالامرا کے برخلاف) مجلس سینات جو ترمیم چاہے کر سکتی ہے۔

(۲) عاملانہ: مجلس سینات کے ⅔ رائے کے بغیر کوئی عہدہ نامہ موثقہ نہیں سمجھا جاتا۔ نیز اسے اختیار ہے کہ صدر جمہوریہ جس عہدہ دار کو مقرر کرے اس کے تقرر کو نامنظور کر دے۔

(۳) عادلانہ: اگر کسی عہدہ دار کا دارالنائبین مواخذہ کرے تو وہ مواخذہ مجلس سینات کے سامنے پیش ہوگا (انگلستان کے دارالامرا کی طرح)۔

ریاستی قانون ساز جماعتیں

ان کے انتخاب وغیرہ میں وہی اصول برتے جاتے ہیں جن پر مرکز عمل پیرا ہوتا ہے۔ ہر ریاست میں دو ایوانی جماعت مقننہ ہوتی ہے۔ اکثر میں ایوان بالائی کے حلقہ جات ایوان زیریں کے حلقہ جات انتخاب سے بڑے ہوتے ہیں اور ایوان کے صرف ایک حصہ کا انتخاب ایک وقت میں ہوتا ہے، یعنی یہ بالائی ایوانات مرکزی مجلس سینات کی طرح "مسلسل" ایوانات ہیں۔ معیار کیفیت ہر ریاست میں جداگانہ ہے، چنانچہ سینیٹروں کے لئے عمر کی قید ۲۱ سے ۳۰ سال تک اور ایوان

زیریں کے ارکان کے لئے ۲۱ سے ۲۵ سال تک کی مقرر ہے۔ اندرونی قواعد بھی تقریباً ویسے ہی ہیں جیسے مرکز میں، مثلاً ایوان زیریں کے صدر کو خود وہی ایوان منتخب کرتا ہے اور ایوان بالائی کا صدر (نائب صدر جمہوریہ کی طرح، جو سینیٹ کا صدر بھی ہوتا ہے)، نائب گورنر ہوتا ہے

سوئیزرستان[۶] ۔ مرکزی مقننہ :-

ایوانِ زیریں ("مجلس قومی") : اس میں ہر بیس ہزار کی طرف سے ایک رکن ہوتا ہے۔ لیکن حلقہ جات رائے دہی ریاستی حدود کو نہیں کاٹتے۔ اس وقت ۱۸۷ اراکین ہیں، جو رائے دہی عامہ کے اصول پر تین تین سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں

ایوان بالائی ("مجلس اجزا") : ہر کینٹن سے دو دو اور ہر نصف کینٹن سے ایک ایک رکن۔ اس مجلس میں اس وقت ۴۲ اراکین ہیں۔ ہر کینٹن کو اس مجلس کے اراکین کا مشاہرہ طرز انتخاب اور مدت عہدہ کے تصفیہ کرنے کا اختیار ہے، اور عام طور پر ان کا انتخاب ایک سے چار سال کے لئے ہوتا ہے۔ رفتہ رفتہ براہ راست انتخاب کا طریقہ رائج ہو رہا ہے۔

اختیارات : دونوں ایوانوں کے اختیارات بالکل مساوی ہیں اور چونکہ ملک میں مراجعہ کا دستور ہے اس لئے ان میں بہت کم مستقل اختلاف ہوتا ہے۔

---

(۶) دیکھو ڈوڈ رو ولسن، حسب بالا، باب ۱۰

جمعیت وفاقیہ: دونوں ایوانوں کے یکجائی جلسے کا نام ہے۔ اس کے سپرد تین کام ہیں:

(۱) وفاقی ادارات کے حلقہ جات اقتدار کے متعلق مختلف فیہ مسائل طے کرنا؛

(۲) معافی دینا؛

(۳) بعض بڑے بڑے عہدہ داروں، مثلاً ارکان عدالت العالیہ، سپہ سالار وغیرہ کا انتخاب۔

ریاستی مقننہ جات

(۱) جہاں "جمعیت عوام" ہے یعنی جہاں براہ راست قانون سازی کا طریقہ رائج ہے ان ریاستوں (کینٹنوں) میں یہ جمعیت ہر سال جمع ہوتی ہے، آئندہ سال کے عہدہ داروں کا انتخاب کرتی ہے اور سال بھر کے معاملات پر بحث کرتی ہے۔ اس میں تمام رائے دہندے شامل ہوتے ہیں،

(۲) جہاں نیابتی مجالس ہیں وہاں بھی جماعت مقننہ یک ایوانی ہے جو دو، تین یا چار سال کے لئے منتخب ہوتی ہے۔ اس کے سپرد قانون سازی، محاصل اور اہم عہدہ داروں کا انتخاب ہوتا ہے۔ اس مجلس کو "مجلس بزرگ" یا "مجلس کینٹن" کہتے ہیں۔

براہ راست قانون سازی:

مراجعہ، وفاقی حکومت میں:

(۱) تبدیلی دستور کے لئے جملہ آراء کی کثرت اور کینٹوں کی کثرت لازمی ہے
(۲) تبدیلی قانون کے لئے جب آٹھ کینٹن (منجملہ ۲۲) یا ۳۰ ہزار رائے دہندے اپنی خواہش کا اظہار کریں اس وقت معمولی قوانین بھی مراجعہ کے لئے پیش ہو سکتے ہیں۔

کینٹوں میں :-
(۱) تبدیلی دستور کے لئے مراجعہ لازمی ہے۔
(۲) دیگر قوانین کے لئے: ^۸ کینٹنوں میں جملہ قوانین کے لازماً ، ۷ میں جب ایک خاص تعداد (جو ہر کینٹن میں مختلف ہے) چاہے تین میں بعض قوانین کے لئے لازمی بعض کے لئے اختیاری۔

بدایت: وفاقی حکومت میں: تبدیلی دستور کے لئے ۵۰ ہزار رائے دہندوں کی بدایت کا حق حاصل ہے۔
کینٹنوں میں: جنیوا کے علاوہ ترمیم دستور کے لئے خاص خاص تعداد کو بدایت کا حق ہے اور سوائے تین کینٹنوں کے باقی سب میں معمولی قوانین کی تحریک بھی اسی طرح سے کی جاسکتی ہے۔

روس ؛-

(۱) روس کا دستور ۱۹۳۶ء کی تبدیلیوں سے پہلے :-
سوویتوں کا سلسلہ: ہر گاؤں، ہر قریہ، ہر شہر اور ہر کارخانہ میں سوویتیں

---

(۸) دیکھو " امریکی جریدۂ سیاسیات " American Political Science Review ۱۹۲۹ء صفحہ ۱۵۹

تھیں جن میں ہر شخص جو براہ راست اپنے قوت بازو سے کماتا تھا، حصہ پاسکتا تھا۔ سوویت = مجلس کاریگران، کاشتکاروں و سپاہیاں۔ ہر شخص اپنی مقامی یا کارخانے کی سوویت کے انتخاب کے واسطے رائے دیتا تھا۔ مقامی سوویتوں سے دیہی سوویت کے ارکان منتخب ہوتے تھے "جن میں ۵۰ سے ۱۰۰ ارکان تک ہوتے تھے۔ دیہی سوویت سے ضلعی سوویت (ارکان تقریباً ۲۰۰) ضلعی سوویت میں صوبہ والی سوویت کے لئے اور صوبہ واری سوویت میں مرکزی یا ابتدائی وفاقی ریاستی سوویت کے لئے انتخاب ہوتا تھا اور ابتدائی وفاقی سوویت میں اتحاد کے سوویتوں کے اراکین منتخب ہوتے تھے۔ انتخاب کے وقت رائے ایک نشست اور علانیہ رائے دہی کے اصول کے مطابق رائے دی جاتی تھی۔

R. S. F. S. R. یعنی روس خاص میں ۵۷۳ بلدی سوویت تھے جن میں ۴ لاکھ ۸۰ ہزار شہری حصہ لیتے تھے، اور ۴۲ ہزار دیہی سوویت میں جن میں ۶ لاکھ ۱۵ اراکین نشست کرتے تھے۔ ان سوویتوں کا زیادہ تر کام یہ رہ گیا تھا کہ اپنی منتخب شدہ مجالس کی روداد میں نہیں اُن کی توثیق کریں اور نئے انتخابات کریں۔

مرکزی سیاسی ادارات حسب ذیل تھے:

(۱) مجلس اتحاد۔ ۲۷۴ اراکین ساتوں جمہوریتوں میں سے تناسبی اصول کی بنا پر منتخب ہوتے تھے۔

(۲) "مجلس اقوام"۔ ۱۳۸ اراکین جن میں سے پانچ اراکین ہر خود مختار جمہوریہ کی طرف سے اور ایک ایک رکن ہر خود مختار رقبے سے۔

دونوں ایوانوں کے اختیارات بالکل مساوی تھے۔ نیز انھیں جنگ،

صلحنامول اور خارجی معاملات کا اختیار تھا۔ یہ جماعت ہر چار ماہ میں ایک مرتبہ پندرہ روز کے لئے نشست کرتی تھی اور جب یہ نشست نہیں کرتی تھی اس کی جگہ ایک "صدریہ" یا منتخب شدہ ذیلی مجلس کو اس کے جملہ اختیارات حاصل ہوتے تھے جس میں ۲۷ اراکین ہوتے تھے، یعنی ہر ایوان سے ۹، ۹ اور ان کے منتخب شدہ مزید ۹۔ دیگر ادارات کی طرح صدریہ کو بھی قانون سازی اور عاملانہ دونوں طرح کے اختیارات حاصل تھے۔

(۲) روس کا دستور ۱۹۳۶ء کے تبدیلیوں کے بعد[۹]:۔

مجلس اعلےٰ جملہ اختیارات کی حامل ہے۔ اس میں دو ایوان ہیں یعنی
(۱) مجلس اتحاد (۲) مجلس اقوام

مجلس اتحاد: اس میں ہر تین لاکھ نفوس کی طرف سے ایک ایک قائم مقام نشست کرتا ہے۔ لیکن (برخلاف پرانی مجلس اتحاد کے) یہ قائم مقام خفیہ رائے دہی کے اصول پر اسی طرح منتخب ہوتے ہیں جیسے عمومی ممالک کی پارلیمنٹوں کے لئے ہوتے ہیں۔

مجلس اقوام میں بجائے سات جمہوریتوں کے گیارہ جمہوریتیں اپنے قائم مقام روانہ کرتی ہیں۔ ان قائم مقاموں کے انتخاب کا اصول وہی ہے جو پرانی مجلس اقوام کا تھا۔

مجلس اعلےٰ کو مکمل اختیارات عاملہ و عدلیہ حاصل ہیں اور دستوری ترمیمات

---

[۹] "جریدۂ علوم سیاسیہ" Revue des Sciences politiques جولائی ستمبر ۱۹۳۶ء
"سالانہ رجسٹر" Annual Register ۱۹۳۶ء صفحہ ۲۰۰۔

کا بھی اختیار ہے بشرطیکہ ہر ایوان کا ⅔ حصہ اس کے موافق ہو ہر قانون کی تحریک دونوں ایوانوں میں سے کسی ایک ایوان میں کی جاسکتی ہے۔ جب مجلس اعلیٰ نشست نہ کر رہی ہو تو اس کے جملہ اختیارات ایک "صدریہ" کو تفویض ہو جاتے ہیں یہاں تک کہ اسے جنگ کرانے اور عہدناموں پر دستخط کرنے کا اختیار بھی حاصل ہے۔ اس میں ۳۰ ارکان ہیں جنھیں دونوں ایوان مل کر مقرر کرتے ہیں۔ اصل میں روزمرہ کا کام وہاں بھی مجلس انجام دیتی ہے ورنہ مجلس اعلیٰ سال میں صرف دو مرتبہ چند ہفتوں کے لئے بیٹھتی ہے۔ پرانی سودیت حکومت کا دراصل خاتمہ ہو گیا ہے اور گو یہ سودیتیں اب بھی موجود ہیں لیکن ان کا کام صرف مقامی حکومت چلانا ہے۔

ہندوستان[10]:

قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء کی رو سے وفاقی حکومت اس وقت قایم ہو گی جب اس میں اتنی ہندوستانی ریاستیں شریک ہوں گی کہ وہ مجلس مملکت کے ۱۰۴ ارکان کو منتخب کرنے کی اہل ہوں اور اُن کی آبادی تمام ریاستوں کی آبادی سے کم از کم نصف ہو۔

---

(۱۰) ہندوستان کے موجودہ دستور کے لئے دیکھو ایڈی و لوٹن: "ہندوستان کا نیا دستور"
Eddy and Lawtin : India's new constitutions
دیکھو: "ہندوستان کی دستوری تاریخ" A.B. Keith : A Constitutional History of India باب ۱۰

مجلس مملکت: برطانوی ہند کی نمایندگی:

صوبہ یا قوم	جملہ نشستیں	عام نشستیں	سکھ	مسلم	عورتیں	جدولی ذاتیں
مدراس	۲۰	۱۴	×	۴	۱	۱
بمبئی	۱۶	۱۰	×	۴	۱	۱
بنگال	۲۰	۸	×	۱۰	۱	۱
ممالک متحدہ	۲۰	۱۱	×	۷	۱	۱
پنجاب	۱۶	۳	۴	۸	۱	×
ممالک متوسط وبرار	۸	۶	×	۱	×	۱
بہار	۱۶	۱۰	×	۴	۱	۱
آسام	۵	۳	×	۲	×	×
صوبہ شمال ومغرب	۵	۱	×	۴	×	×
اوڑیسہ	۵	۴	×	۱	×	×
سندھ	۵	۲	×	۳	×	×
بلوچستان	۱	×	×	۱	×	×
دہلی	۱	۱	×	×	×	×
اجمیر مارواڑ	۱	۱	×	×	×	×
کورگ	۱	۱	×	×	×	×
اینگلو ہندی	۱	×	×	×	×	×
یورپی	۷	×	×	×	×	×
ہندی عیسائی	۲	×	×	×	×	×
جملہ برطانوی ہند	۱۵۰	۷۵	۴	۴۹	۶	۶

یہ تو برطانوی ہند کے منتخب شدہ ارکان ہوں گے ۔ ان کے علاوہ گورنر جنرل کو اختیار ہوگا کہ وہ اپنی طرف سے چھ ارکان کو رکن مقرر کریں[1]

علاوہ ان ۱۵۰ نشستوں کی مجلس مملکت میں زیادہ سے زیادہ ۱۰۴ ارکان ہندوستانی ریاستوں کی طرف سے ہوں گے ۔ چنانچہ قانون حکومت ہند کے تتمہ نمبر ۱ میں ہر ریاست کے طرف سے جتنے ارکان بالآخر (اس وقت جب ہر ریاست وفاقیہ میں شریک ہو جاوے گی) ان کی تعداد کا شمار کر دیا گیا ہے۔ اس فہرست میں حیدر آباد کا نام سب سے ممتاز ہے اس لئے کہ اس قلمرو کو (بشرطیکہ وہ وفاقیہ ہند میں شامل ہو جائے) تمام منفرد ریاستوں سے زیادہ یعنی ۵ نشستیں ملیں گی۔

ریاستی نمایندوں کو ریاستیں نامزد کریں گی، برطانوی ہند کے قائم مقام ۹ سال کے لئے منتخب ہوں گے اور ایوان کا ایک تہائی ہر تیسرے سال منتخب ہوا کرے گا گویا کہ مجلس مملکت دنیا کے "مسلسل" ایوانوں میں سے ایک ہوگی۔

---

(۱) ان نشستوں میں سے تین تمام ہندوستان کی تجارت و حرفت کے قائم مقاموں کے لئے اور ایک تمام ہندوستان کے مزدوروں کے لئے وقف ہیں۔

جمعیت واقعیہ

صوبہ	جملہ نشستیں	عام نشستیں	ذاتہائے مخصوص	سکھ	مسلم	اینگلو انڈین	یورپین	ہندوستانی عیسائی	تجارت و صنعت	زمیندار	مزدور	عورتیں
مدراس	۳۷	۱۵	۴	x	۸	۱	۱	۲	۲	۱	۱	۲
بمبئی	۳۰	۱۱	۲	x	۶	۱	۱	۱	۳	۱	۲	۲
بنگال	۳۷	۶	۳	x	۱۷	۱	۱	۱	۳	۱	۳	۱
ممالک متحدہ	۳۷	۱۶	۳	x	۱۲	۱	۱	۱	x	۱	۱	۱
پنجاب	۳۰	۵	۱	۶	۱۴	x	۱	۱	x	۱	x	۱
بہار	۳۰	۱۴	۲	x	۹	x	۱	۱	x	۱	۱	۱
ممالک متوسط و برار	۱۵	۷	۲	x	۳	x	x	x	x	۱	۱	۱
آسام	۱۰	۳	۱	x	۳	x	۱	۱	x	x	۱	x
صوبہ شمال مغرب	۵	۱	x	x	۴	x	x	x	x	x	x	x
اڑیسہ	۵	۲	۱	x	۱	x	x	x	x	x	x	x
سندھ	۵	۱	x	x	۳	x	۱	x	x	x	x	x
بلوچستان	۱	x	x	x	۱	x	x	x	x	x	x	x
دہلی	۲	۱	x	x	۱	x	x	x	x	x	x	x
اجمیر ماروار	۱	۱	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
کورگ	۱	۱	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
غیر صوبہ جاتی نشستیں	۴	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
جملہ برطانوی ہند	۲۵۰	۸۶	۱۹	۶	۸۲	۴	۸	۸	۱۱	۷	۱۰	۹

ان برطانوی ہندی قائم مقاموں کے علاوہ جمعیت وفاقیہ میں زیادہ سے زیادہ ۱۰۴ ارکان ہندوستانی ریاستوں کی طرف سے ہوں گے، چنانچہ قانون حکومت ہند کے تتمہ نمبر ا میں ہر ریاست کی طرف سے جتنے ارکان بالآخر ہوں گے (اس وقت جب ہر ریاست وفاقیہ میں شریک ہو جائے گی) اُن کی تعداد کا شمار کر دیا گیا ہے۔ اگر حیدر آباد وفاقیہ میں شریک ہو جائے تو اُسے ۱۶ ارکان جمعیت وفاقیہ میں بھیجنے کا حق حاصل ہو گا۔

برخلاف مجلس مملکت کے انتخابات کے، جو براہ راست ہوں گے جمعیۃ وفاقیہ کے انتخابات بالواسطہ ہوں گے، یعنی اس جمعیت کے اراکین کو رائے دہندے منتخب نہیں کریں گے بلکہ مختلف صوبوں کی مجالس مقننہ کے اراکین منتخب کریں گے۔ اس کے لئے یہ قرار پایا ہے کہ صوبہ واری جمعیت مقننہ کے اراکین قوم واری انتخاب واحد قابل انتقال رائے دہی کے اصول پر کریں گے، یعنی عام نشستوں کے لئے عام اراکین، مسلم نشستوں کے لئے مسلم اراکین وغیرہ۔ عورتوں کے انتخاب کے لئے تمام جمعیت ہائے مقننہ کے اراکین ملا جل کر ایک حلقہ رائے دہی بنائیں گی اور اس نوع سے انتخاب کریں گی کہ منجملہ نو عورتوں میں کم از کم دو مسلمان اور ایک عیسائی ہو۔

صوبہ واری مجالس مقننہ

منجملہ گیارہ گورنری صوبوں کے چھ صوبوں میں دو ایوانی اور پانچ صوبوں میں یک ایوانی جماعت مقننہ ہیں۔ ایوان بالائی کو مجلس مقننہ اور ایوان زیریں کو جمعیت مقننہ کہتے ہیں۔　　اراکین کی تقسیم صفحہ ۱۱۵ پر درج ہے:

صوبہ واری مجالس مقننہ

صوبہ	جملہ نشستیں	عام	مسلم	یورپی	ہندوستانی عیسائی	[illegible]	نامزد کردہ گورنر
مدراس	۵۴-۵۵	۳۵	۷	۱	۳	×	۸-۱۰
بمبئی	۲۹-۳۰	۲۰	۵	۱	×	×	۳-۴
بنگال	۴۳-۴۵	۱۰	۱۷	۳	×	۲۷	۶-۸
ممالک متحدہ	۵۸-۶۰	۳۴	۱۷	۱	×	×	۶-۸
بہار	۲۹-۳۰	۹	۴	۱	×	۱۲	۳-۴
آسام	۲۱-۲۲	۱۰	۶	۲	×	×	۳-۴

(جمعیت ہائے مقننہ کا نقشہ صفحہ ۱۱۶ پر ملاحظہ کیجئے)

صوبہ واری جمعیت ہائے مقننہ

صوبہ	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	مزدور	عورتیں: عام	سکھ	مسلم	اینگلو انڈین	ہندوستانی عیسائی
مدراس	۲۱۵	۱۱۶	۳۰	۱	×	۲۸	۲	۳	۸	۶	۶	۱	۶	۶	×	۱	×	۱
بمبئی	۱۷۵	۹۹	۱۵	۱	×	۲۹	۲	۳	۳	۷	۲	۱	۷	۵	×	۱	×	×
بنگال	۲۵۰	۴۸	۳۰	×	×	۱۱۷	۳	۱۱	۲	۱۹	۵	۲	۸	۲	×	۲	۱	×
ممالک متحدہ	۲۲۸	۱۲۰	۲۰	×	×	۶۴	۱	۲	۲	۳	۶	۱	۳	۴	×	۲	×	×
پنجاب	۱۷۵	۳۴	۸	×	۳۱	۸۴	۱	۱	۲	۱	۵	۱	۳	۱	۱	۲	×	×
بہار	۱۵۲	۷۱	۱۵	۷	×	۳۹	۱	۲	۱	۴	۴	۱	۳	۳	×	۱	×	×
ممالک متوسط و برار	۱۱۲	۶۴	۲۰	۱	×	۱۴	۱	۱	×	۲	۳	۱	۲	۳	×	×	×	×
آسام	۱۰۸	۴۰	۷	۹	×	۳۴	×	۱	۱	۱۱	×	×	۴	۱	×	×	×	×
صوبہ شمال مغرب	۵۰	۹	×	×	۳	۳۶	×	×	×	×	۲	×	×	×	×	×	×	×
اڑیسہ	۶۰	۳۸	۶	۵	×	۴	×	×	۱	۱	۲	×	۱	۲	×	×	×	×
سندھ	۶۰	۱۸	×	×	×	۳۳	×	۲	×	۲	۲	×	۱	۱	×	۱	×	×

اہلیت رائے دہی :-

جمعیت وفاقیہ کا انتخاب تو صوبہ واری جمعیتیں کریں گی، اس لئے اس کے واسطے تو اہلیت رائے دہی کے قواعد کی ضرورت ہی نہیں، مجلس مملکت کے لئے یہ قرار پایا ہے کہ اس میں کم و بیش وہی اصول مدنظر ہیں جو قانون ۱۹۱۹ء والی مجلس مملکت میں مدنظر تھے، چنانچہ اس کے انتخاب میں تقریباً ایک لاکھ رائے دہندے حصہ لیں گے۔

صوبہ واری جمعیتوں کے لئے ہر صوبے کو حلقہ جات انتخاب میں تقسیم کیا گیا ہے جو جغرافی بھی ہیں اور قوم واری بھی۔ کسی شخص کو ایک سے زیادہ رقبہ واری حلقہ میں رائے دینے کا اختیار نہیں ہے، لیکن عورتیں ایک سے زیادہ حلقہ میں رائے دے سکتی ہیں۔ حلقہ رائے دہی میں رائے دہندے کی سکونت کے لئے مختلف مدتیں مشروط ہیں، چنانچہ مدراس میں ۱۲۰ دن، بمبئی میں ۱۸۰ دن ہیں۔ عام طور پر یوروپی رائے دہندوں کے لئے شرطیں نسبتہً ملائم ہیں۔ جغرافی حلقوں میں رائے دہی کے لئے کچھ نہ کچھ مالگذاری یا محصول آمدنی یا لگان معیار قائم کرتے ہیں اور ہر صوبہ میں یہ معیار مختلف ہے۔ نیز رائے دہی کے لئے مختلف تعلیمی معیار بھی قائم کئے گئے ہیں اور خاص خاص حلقہ جات کے لئے جیسے تجارت، حرفت، زمینداری وغیرہ کے لئے بھی جدا جدا معیار ہیں۔

قواعد متعلق ہر دو ایوانات وفاقیہ مندرجہ قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء

(۱) دونوں ایوان سال میں کم از کم ایک مرتبہ نشست کریں گے اور دو نشستوں کے درمیان ۱۲ ماہ سے زیادہ وقفہ نہ ہوگا۔

(۲) مجلس مملکت ایک "مسلسل" مجلس ہوگی، جمعیت وفاقیہ کا، اگر پہلے ہی انفساخ نہ ہوا تو دو سال تک برقرار رہے گی۔

(۳) گورنر جنرل کو دونوں یا ایک ایوان کے طلب کرنے، ملتوی کرنے یا ایوان زیریں جمعیت وفاقیہ کا انفساخ کرنے کا حق ہوگا۔

(۴) ہر وزیر یا صلاح کار کو اختیار ہوگا کہ وہ جس ایوان میں چاہے تقریر کرے۔

(۵) مفصلہ ذیل دونوں میں سے کسی ایوان کے رکن نہیں ہو سکتے:

۱۔ علاوہ وزرائے صوبہ جات وریاست ہائے، ہر عہدہ دار سرکاری؛
۲۔ تجویز شدہ فاترالعقل؛
۳۔ دیوالیہ؛
۴۔ وہ شخص جس پر انتخاب کے سلسلے میں رشوت ستانی کا الزام عائد ہو چکا ہو؛
۵۔ دو سال سے زیادہ کا سزایاب لیکن گورنر جنرل اس شرط کو اپنے حکم سے کالعدم کر سکتے ہیں لیکن دوران سزا میں کوئی شخص منتخب نہیں ہو سکتا۔

(۶) دونوں ایوانوں کے اختیارات مساوی ہیں اور عام طور پر کوئی قانون اس وقت تک گورنر جنرل کے پاس منظوری کے لئے نہیں جائے گا جب تک کہ دونوں ایوان منظور نہ کریں۔ مالی مسودات پہلے جمعیت وفاقیہ میں پیش ہوں گے۔

(۷) علاوہ حق امتناع کے گورنر جنرل کو قانون سازی کے حسب ذیل اختیارات

حاصل ہیں :-

(۱) کسی ضروری امر کے متعلق "احکام" صادر کرنا لیکن یہ مقننہ کے نفوذ کے بعد صرف چھ ہفتے تک نافذ رہیں گے۔

(۲) کسی ایسے امر کے متعلق جس کا دارومدار اس کی ذاتی رائے پر ہو جب کبھی اس کی خواہش اور ضرورت ہو احکام نافذ کرنا۔

(۳) ایسے قوانین جو اس کے نزدیک مقننہ میں منظور ہونے چاہئے تھے لیکن مقننہ نے انھیں منظور کرنے سے انکار کردیا، انھیں وہ بطور "گورنر جنرلی قوانین" کے نافذ کرسکتا ہے۔ "گورنر جنرلی قوانین" کی اطلاع فوراً وزیر ہند کو دی جائے گی اور انھیں پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے سامنے رکھدیا جائے گا صوبہ جات کے گورنروں کو بھی تقریباً اسی قسم کے اختیارات اپنے صوبوں کی حد تک حاصل ہیں جیسے گورنر جنرل کو ہندوستان کے متعلق حاصل ہیں۔

باب ۱۶

جماعت عاملہ

عاملہ کا کام اور اہمیت۔ شناسائی اور کارفرما۔ ملوکیت شخصی ملوکیت۔ دستوری ملوکیت۔

جمہوریہ۔ صدر کا انتخاب وزارت۔ پارلیمنٹی۔ کابینہ۔ صداراتی کابینہ۔ آمری کابینہ۔

مفرد و مرکب عاملہ۔ ترکیب وزارت۔ مجلس متعلقہ کابینہ۔ خدمات ملکی

عاملہ کا کام اور اہمیت۔ اس سے پہلے ایک باب میں یہ بیان کیا جاچکا ہے کہ حکومت کی ایک بہت اہم شاخ جماعت عاملہ ہے جس کا کام فی الجملہ یہ ہوتا ہے کہ ملک کے آئین و قوانین کا نفاذ کرے اور ایک طرف جماعت مقننہ اور دوسری جانب محکمہ عدلیہ کے احکام کو عمل میں لائے[1] نیز یہ بھی بتایا جاچکا ہے کہ چونکہ اندرونی امن وامان قائم رکھنا اور بیرونی حملوں اور دوسرے خطرات سے ملک کو محفوظ رکھنا دونوں کے لئے پولیس، فوج اور بیڑے کی ضرورت اس وجہ سے خارجی معاملات بھی جماعت عاملہ کے سپرد ہوتے ہیں۔ گو ان شعبوں کی نوعیت دیگر فرائض و اختیارات سے بالکل جداگانہ ہے، بظاہر یہ معلوم ہوتا ہے کہ یہ جماعت ایک کمزور جماعت ہوگی اس لئے کہ جب اس کا کام ہی مقننہ کے بنائے ہوئے قوانین اور عدلیہ کے اعلان کی ہوئی تجویزوں کا نفاذ کرنا ہے تو پھر اس کا میدان عمل نسبتہً تنگ ہوا لیکن ذرا نظر تعمق سے

---

[1] باب ۱۵ بالا۔

دیکھنے سے معلوم ہوتا ہے کہ حکومت کی یہی وہ شاخ ہے جس کا دوسری شاخوں سے کہیں زیادہ بدیہی طور پر مظاہرہ ہوتا ہے اور جو اپنی فوج، پولیس اور بیڑے کے ذریعے سے اس قدر زیادہ لوگوں پر مسلسل اثر ڈالتی رہتی ہے کہ لوگ اکثر باقی ماندہ دونوں شاخہائے حکومت کو بھول جاتے ہیں اور تنہا عاملہ ہی کو حکومت سمجھنے لگتے ہیں۔ جماعت مقننہ کتنی ہی بڑی کیوں نہ ہو، جب اس کی نشست ختم ہو جاتی ہے تو اس کے اراکین عام آبادی میں گھل مل جاتے ہیں، اور عدالتوں کا اثر تو زیادہ تر ان ہی لوگوں پر ہوتا ہے جو کسی مقدمہ میں مدعی یا مدعا علیہ، مستغیث یا ملزم ہوں۔ لیکن جماعت عاملہ کے نقیب و عمیل ہر جگہ نظر آتے ہیں؛ جہاں دیکھو پولیس کے جوان کھڑے ہیں، فوجی قواعد ہو رہی ہے؛ حکام کے استقبال کی تیاریاں ہو رہی ہیں، بادشاہ کے لئے سیٹیاں بج رہی ہیں، ہٹو چلو ہو رہا ہے، ادھر قیدی کو پابجولاں لے جا رہے ہیں، اُدھر کسی پر دیوانی کی ڈگری ہو گئی ہے تو اس کا مال قرق کیا جا رہا ہے۔ غرض خواہ کسی کو سیاسیات سے دلچسپی ہو یا نہ ہو، حکومت کی یہ شاخ ایسی ہے کہ اس کا اثر ہر شخص پر پڑنا لازمی اور لابدی ہے۔

حکومت کے بعض شعبے ایسے ہوتے ہیں جو باوجود مقننہ کے اثرات کے اس کے اختیار سے باہر ہوتے ہیں لیکن عاملہ کے اختیار سے باہر نہیں ہوتے۔ آج کل کی عمومتیوں میں مقننہ عاملہ پر حاوی نظر آتی ہے، اور اس نے حکومت کے سب سے بڑے پرزے یعنی مالیات پر اپنا قابو جما لیا ہے، لیکن آج بھی بڑی سے بڑی عمومی مملکتوں میں ایسے شعبے جیسے خارجی معاملات خاص طور پر عاملہ کے

متعلق سمجھے جاتے ہیں یہاں تک کہ اگر کسی ملک (جیسے ممالک متحدہ امریکہ) میں مقننہ کی کسی شاخ کو ان پر کوئی اقتدار حاصل ہو جاتا ہے[۱۵] تو اسے ایک غیر معمولی حملہ عاملانہ فعلیے پر سمجھا جاتا ہے۔ اسی طرح جب کبھی ملک کسی خاص مصیبت میں گرفتار ہوتا ہے یا اس میں کسی طرح کا سیاسی بحران ہوتا ہے تو قانون سازی کے کام کو خود مقننہ عاملہ کے تفویض کر دیتی ہے[۱۶] اور اسے احکام سازی کے وسیع اختیارات دے دیتی ہے یہاں تک کہ سرگروہ عاملہ کو بعض مواقع پر آمر مطلق بھی بنا دیتی ہے جیسا زمانہ موجودہ میں متعدد ممالک میں ہوا ہے اور ہو رہا ہے۔ اگر ایسا نہ بھی ہو تو بھی اپنی انتہائی مصروفیت اور قانون سازی کی گوناگوں پیچیدگیوں کی وجہ سے چند خاص امور میں مقننہ عاملہ کو اختیار دے دیتی ہے کہ جیسا چاہے قانون بنائے[۱۷]۔

اس صورت حال کی سب سے بڑی وجہ یہ ہے کہ اگر وسیع معنی میں دیکھا

---

[۱۵] ممالک متحدہ امریکہ میں مجلس سینات کو حسب ذیل عاملانہ اختیارات حاصل ہے:-

۱۔ مجلس سینات کے ⅔ اکثریت کو عہدنامے مسترد کرنے کا اختیار۔

۲۔ مجلس سینات کی توثیق صدر کے ہر ایک تقرر پر لازمی ہے۔ گو کانگریس کو اختیار ہے کہ نیچے درجہ کے تقررات کے لیے سینات کی منظوری کو غیر ضروری قرار دیدے۔ اس وقت بھی سفرا، قناصلا، عادلان عدالت العالیہ اور بڑے بڑے عہدہ داروں کے لئے یہ توثیق لازمی ہے۔

[۱۶] ایسی تفویض کی بدیہی مثالیں حال کے زمانے کی آمریتیں ہیں جیسے اٹلی میں فاشی آمریت اور جرمنی میں نازی آمریت۔ لیکن اب یہ تمسک سے کہا جا سکتا ہے کہ یہ دونوں طرز ہائے حکومت محض عارضی ہیں اس کی ایک بڑی مثال سلطنت برطانیہ کی شاہی نوآبادیوں کی قانون سازی کی ہے جہاں احکام

بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو ص ۱۲۳ پر

جائے تو جماعت عاملہ ایک نہایت ہی منظم جماعت ہوتی ہے جس میں ہزاروں نفوس کسی عظیم الشان کل کے پرزوں کی طرح کام کرتے ہیں، لیکن درحقیقت اس کا جو حصہ حکمت عملی کا تعین کرتا ہے وہ صرف چند ہی نفوس پر مشتمل ہوتا ہے اور بعض مرتبہ تو اس کا عملی مرکز ایک فرد واحد ہوتا ہے جو ملکی معاملات پر پوری طرح سے حاوی ہوتا ہے۔ یہی سب سے بڑا فرق مقننہ اور عاملہ کے طرز کار میں ہوتا ہے، کہ جہاں ایک عمومی مقننہ میں ہر مسئلے پر یہاں تک بعض مرتبہ دنوں اور ہفتوں تک بحث ہوتی ہے اور مسئلے کا کوئی پہلو راز میں نہیں رہتا، وہاں عاملہ کے مباحث اکثر بالکلیہ راز میں رہتے ہیں اور اس میں جو معاملات پیش کئے جاتے ہیں وہ نسبتہً جلد طے ہو جاتے ہیں۔ اسی سبب سے، جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے، جب تک کسی سیاسی بحران میں ہو کر نکلنا ہے تو یہی مناسب معلوم ہوتا ہے کہ قانون سازی کے اختیارات پھر عاملہ ہی کے سپرد کر دئے جائیں تاکہ بے کار مباحث سے چھٹکارا ہو اور ملک جلد سے جلد سیاسی منجدھار سے نکالا جا سکے[۵]۔

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۱۲۲) مجلس شاہی کے ذریعے سے عمل میں آتے ہیں نہ کہ پارلیمنٹ کے قوانین کے ذریعے سے دیکھو انسن: "قوانین رسوم دستور انگلستان" Anson: Law and Custom of the Constitution جلد ۲۔ حصہ ا باب ۳ جدول ۲ و حصہ ۲ باب ۵، جدول ۳۔

[۵] اسپین کے سابق آمر جنرل پریمو دی رویرا نے کہا تھا کہ عمومی حکومت اُن ممالک کے لئے بہت موزوں ہے جن میں روپیہ بھی نافی ہے اور وسائل بھی بہت ہیں اس لئے کہ یہاں کے لوگ آسانی سے چھوٹی چھوٹی باتوں کے تصفیہ میں دن، ہفتے اور مہینے گذار سکتے ہیں۔ لیکن ان ممالک میں جہاں افلاس کا دور دورہ ہے اور جہاں عملی کام بہت کرنا ہے وہاں آمریت ہی بہتر ہے۔

نمائشی اور کارفرما۔ تاہم اس میں شبہ نہیں کہ اگر بالکل حال کی سیاسی کیفیات جو اٹلی جرمنی اور آسٹریا میں رونما ہو رہی ہیں، نظر انداز کر دیا جائے تو ہمیں یہ نظر آئے گا کہ عاملانہ اقتدار کو اب وہ تفوق حاصل نہیں رہا جو کسی زمانے میں اُسے حاصل تھا اور رفتہ رفتہ مقننہ (یا نیابتی مجلس) کے دست برد سے ایسے شعبے بھی نہیں بچے جو خاص طور پر عاملہ کا گویا اجارہ سمجھے جاتے تھے، بلکہ بعض ممالک (جیسے سوئیزرستان) میں تو عاملہ کلیتہً مقننہ کا تابع سمجھا جاتا ہے۔ بہرحال سب سے زیادہ عمومی ملک سب سے بڑے آمریہ اور سب سے قدیم بادشاہت، سب میں ایک چیز مشترک ہے، اور وہ عاملہ کا اثر اور رعب داب ہے۔ اس کا اقتدار قائم رکھنے کے لئے یہ ضروری سمجھا جاتا ہے اُس کے عملوں اور قائم مقاموں میں ایک خاص تقدس روا رکھا جائے، فوج اور پولیس کو وردیاں پہنائی جائیں، ان میں سے معمولی سے معمولی سپاہی کو ایسے اختیارات دئے جائیں جو بڑے سے بڑے شہری کو بھی حاصل نہیں، اس کے معتمدوں اور وزرا کی حیثیت بڑھائی جائے، اُن کے لئے خاص خاص آرام و آسائش کے طریقے مہیا کئے جائیں، بادشاہ ہو یا صدر جمہوریہ اس میں ایک خاص رعب داب قائم کیا جائے، اس کا صرف خاص یا مشاہرہ وسیع کیا جائے تاکہ وہ اپنے حشم و خدم کے ذریعے سے لوگوں کے دلوں پر اثر ڈالے۔ یہاں یہ نہ سمجھنا چاہئے کہ یہ حشم و خدم اور یہ نمائش کوئی لاطائل چیزیں ہیں بلکہ اُن کا ایک نہایت زبردست افادی پہلو ہے۔ جیسا دستور انگلستان کے ایک بہت بڑے نقاد نے لکھا ہے: عوام میں سے اکثر بیشتر اس وقت تک حکومت کے برکات اور اس کی وحدت کو نہیں سمجھتے جب تک اس کا مظاہرہ اُن کی نظر

نہ گذر جائے۔ اگر کوئی شخص اپنے بورچی یا سائیس کے سامنے سیاسیات کے نکات سمجھانے بیٹھے تو اس بورچی یا سائیس کے لئے اس کا سمجھنا اتنا ہی مشکل ہوگا جتنا کسی غیر زبان کا[۵]، لیکن کسی شہر میں وائسرائے کی آمد پر وہی بورچی تماشہ دیکھنے جائے اور ہٹو بچو سنے اور پولیس اور فوج کو دو رویہ صف بستہ دیکھے تو حکومتی اقتدار کی تصویر اس کے سامنے ہو کر پھر جائے گی۔ ممکن کہ اگر ہر شخص سیاسیات کے نکات کافی و شافی طور پر سمجھ لیتا اور حکومت کی ماہیت اس کے ذہن میں آجاتی تو اس نمائشی عنصر کی ضرورت نہ ہوتی، لیکن موجودہ حالات و واقعات اس کے مقتضی ہیں کہ جماعت عاملہ کو، جس کا تعلق عوام الناس سے نہایت ہی قریب کا رہتا ہے، ایک خاص قسم کا تقدس دیا جائے اور اس مصنوعی طریقے سے اس کا اثر قائم رکھا جائے۔

اگر نظر غائر سے دیکھا جائے تو بعض مرتبہ یہ نمائش کیفیت حقیقی کارفرما جزو عاملہ میں پیدا کی جاتی ہے اور بعض مرتبہ نمائشی جزو سے واقعی کاروبار کے اختیارات نکال کر اسے محض اثر قائم کرنے کے لئے رہنے دیا جاتا ہے۔ مثال کے طور پر دیکھیے ممالک متحدہ امریکہ کا صدر یا ہندوستان کا وائسرائے ایک طرف تو واقعی ان ممالک کی عاملہ کا گویا صدر رہے اور دوسری طرف اسے بہت کچھ ظاہری حشم و خدم حاصل ہوتا ہے، اور اگر ان دونوں کے حشم و خدم میں فرق ہوتا ہے تو اس کی وجہ یہ ہے کہ ہندوستان میں ایک غیر ملک کے وائسرائے کو یہاں کے باشندوں پر زیادہ اثر ڈالنے کی ضرورت ہوتی ہے بہ نسبت امریکہ کے صدر کے اور اسی وجہ سے وائسرائے کی نمائشی کیفیت زیادہ ہے۔ بہر حال یہ یقینی ہے کہ ان دونوں حالتوں

---

[۵] دیکھو بیجٹ: "دستور انگلستان" "Bagehot: The English Constitution"

میں نمائشی اور کارکن صدرِ عاملہ دونوں ایک ہی فرد میں شامل ہیں۔ لیکن اس کے برعکس یہ بھی ممکن ہے کہ ایک شخص محض نمائشی ہو اور دوسرا محض کارفرما ہو؛ ایک اثر پیدا کرے دوسرا اس اثر کو کام میں لا کر کاروبارِ مملکت انجام دے۔ اس کی بدیہی مثال انگلستان اور فرانس سے ملتی ہے جہاں حقیقی مرکزِ عاملہ وہ نہیں ہے جسے سیاسی تقدس حاصل ہے، انگلستان کے بادشاہ اور فرانس و جرمنی کے صدر[a] کی نہایت درجہ وقعت ہے؛ انھیں سیاسیات اور لوگوں کی عام زندگی سے بالاتر اور اہم تر سمجھا جاتا ہے، وہ کچھ کہتے ہیں یا کہیں جاتے ہیں تو ہر شخص ان کے قول و فعل کو بہت کم مرعوب ہو کر سنتا و دیکھتا ہے لیکن اس کے ساتھ ہی اُن کو ملک کی عام سیاسیات اور عام حکمتِ عملی میں بہت کم دخل ہے، اور کام کرنے والے دراصل وزرا ہیں جن کا برائے نام تقرر گو بادشاہ یا صدر کے قبضے میں ہوتا ہو لیکن جو دراصل اپنے حدود کے اندر ان سے کہیں زیادہ مختار و مجاز ہوتے ہیں۔

ملوکیت۔ اب یہاں یہ سوال پیدا ہوتا ہے اس عظیم الشان نظام کا، جسے مجموعی طور پر جماعت عاملہ کہتے ہیں، صدر کون ہونا چاہیے اور اس کا تقرر کس نوع سے ہونا چاہیے۔ اس کا سب سے آسان اور ایک بڑی حد تک کا رائج اور قدیم طریقہ تو وہ ہے جس کے تحت یہ صدر بادشاہ ہو اور اُسے حکومت کا صدر بننے کا موروثی حق ہو۔ یہ ایک عجیب اور سبق آموز کیفیت ہے کہ ان ممالک

---

[a] یہ فقرے فون ہنڈن برگ کی وفات سے پہلے لکھے گئے تھے۔ اب دونوں مناصب مشترک ہوگئے ہیں، لیکن ان فقروں کو تفہیم کی خاطر ایسے ہی رہنے دیا گیا ہے۔

میں بھی) جہاں جمہوریہ قائم ہے یعنی جہاں موروثی بادشاہ کی ضرورت نہیں سمجھی گئی بلکہ صرف چند سال کے لئے کسی شہری کو موقتی صدر منتخب کر لیا جاتا ہے وہاں بھی سوائے اس کے کہ حکمران موروثی نہیں باقی اسے تمام صفات شاہی سے مزین کر دیا جاتا ہے۔ نہ صرف یہ بلکہ جس طرح بادشاہ نسبتاً خود مختار بھی ہو سکتا ہے اور دستوری بھی اسی طرح کہیں تو (ممالک متحدہ امریکہ کی طرح) اس صدر کو جزواً و کلاً عاملانہ اختیارات حاصل ہوتے ہیں اور کہیں (فرانس و جرمنی کی طرح) اس کا مقصد زیادہ تر مختلف عناصر مملکت کی یک جہتی قائم رکھنا اور نمائشی ہوتا ہے۔ حقیقت یہ ہے کہ بادشاہت کا ادارہ خواہ اسے بعض مخالف کتنا ہی از کار رفتہ کیوں نہ سمجھیں اس میں شبہ نہیں کہ محض نام کو نظر انداز کر کے اس کے جو مناصب ہیں وہ مملکت کے لئے ہر ملک میں ضروری سمجھے گئے ہیں۔

بہر حال ملوکی طریقہ میں جماعت عاملہ کی صدارت باپ سے بیٹے کی طرف یا (سابق سلاطین آل عثمان کی طرح) بزرگ خاندان کی طرف بلا کسی مزید انتخاب کے تحویل ہوتی ہے۔ بادی النظر میں یہ نہایت حیرت خیز معلوم ہوتا ہے کہ مملکت کے سب سے ممتاز ادارہ غیر مشروط طریقے سے باپ سے بیٹے یا بھائی سے بھائی کی طرف منتقل ہو اور اعتراض کرنے والے یہ اعتراض کرتے ہیں کہ یہ اسی طرح لایعنی ہے جیسے کہ طبیب کا بیٹا طبیب اور مہندس کا بیٹا مہندس ہو، اور اس بات کا کوئی ضامن ہے کہ سابق فرمانروا کے وارث میں خود اتنی قابلیت ہو گی کہ وہ مملکت کی ناؤ کو کامیابی کے ساتھ پار لگا سکے گا۔ یہ اعتراض ایک حد تک بجا ہو لیکن یہ یاد رکھنا چاہئے کہ انسانی اداروں میں کچھ نہ کچھ سقم ہونا لازمی ہے اور غور طلب مسئلہ یہ ہے کہ موروثی

صدارت یعنی ملوکیت میں جو استقام ہے آیا اس کے محاسن ان استقام کو دبا سکتے ہیں یا نہیں۔ سب سے پہلے موروثی بادشاہت میں ایک قسم کے تسلسل کی جو کیفیت ہوتی ہے وہ کسی دوسری قسم کی صدارت میں نہیں پائی جاتی۔ "بادشاہ کا ارتحال ہو گیا، زندہ باد شاہ جدید" گویا ایک ہی سانس میں دونوں باتیں ادا ہو جاتی ہیں اور کسی قسم کے دقتنے یا بدامنی کا خوف نہیں رہتا، خصوصاً ایسے ممالک میں جہاں کلانیت کا قاعدہ بندھا ہوا ہے[۵]۔ جہاں ملوکیت کا دار و مدار خود رعایا کی خواہش اور خوشنودی پر ہے وہاں تو یہ ادارہ اور بھی زیادہ مستحکم ہو جاتا ہے[۶]۔ علاوہ ازیں ایک موروثی بادشاہ کا اس گئے گزرے زمانے میں بھی دوسرے ممالک میں ایک خاص اثر ہوتا ہے اور جب کبھی وہ گویا بطور قومی سفیر کے دوسرے ممالک میں سفر کرتا ہے تو خواہی نہ خواہی اس کی زیادہ خاطر و تواضع کی جاتی ہے۔ پھر اس میں شبہ نہیں کہ اندرونی معاملات میں بھی ایک ذہین بادشاہ کو (خواہ اس کے دستوری اختیارات کیسے ہی سلب کیوں نہ کر لئے گئے ہوں) معاملات مملکت اور اولتی بدلتی وزارتوں کا اتنا تجربہ ہوتا ہے کہ (خواہ وزارت اسے مانے یا نہ مانے) اس کی رائے

---

[۵] سلطنت مغلیہ ایسی سلطنت کی مثال ہے جہاں کلانیت کا قاعدہ نہیں تھا۔ یعنی جہاں ہر بادشاہ کے بعد اس کی اولاد میں جھگڑا ہوتا تھا اور جو غالب ہوتا تھا وہی بادشاہ بن جاتا تھا۔ دکن کی سلطنت بہمنیہ کی بھی تقریباً یہی کیفیت رہی۔

[۶] یہ واقعہ ناقابل انکار ہے کہ پچھلی جنگ کے بعد انگلستان کی ملوکیت بجائے کمزور ہونے کے شائد پہلے سے بھی زیادہ مستحکم ہو گئی ہے، یہ دوسری بات ہے کہ اس کے اختیارات امتداد زمانہ سے بتدریج کم ہو گئے ہوں۔

کو خاص وقعت سے دیکھا جاتا ہے۔

ملوکیت کی تین قسمیں ہیں، ایک تو وہ طریقہ جس کے تحت یہ عہدہ بادشاہ متوفی کے بڑے لڑکے کو پہونچتا ہے، دوسرے وہ طریقہ جس کے تحت یہ عہدہ متوفی کے بعد جو سب سے معمر بزرگ کا خاندان ہو اسے دیا جاتا ہے، تیسرے جیسا انگلستان کے قدیم اینگلو سیکسن زمانے میں قاعدہ تھا: بادشاہ کے مرنے کے بعد نئے بادشاہ کا انتخاب ہوتا ہے، اور گو عام العلوم بڑا بیٹا ہی تخت پر بیٹھتا لیکن اگر وہ کم عمر یا نادان ہو تو پھر خاندان شاہی میں سے کسی ایک کو تخت نشین کیا جاتا ہے۔ آخر میں ایک طریقہ یہ بھی ہے کہ بادشاہ کے مرنے پر اس کی اولاد میں جو شخص سب سے زیادہ اپنی جوہر مردانگی دکھائے اور جس میں باقی تمام دعویداروں کو زیر کرنے کی قوت ہو وہی تاج شاہی پہننے کا مستحق سمجھا جائے، یہ طریقہ خاندان مغلیہ اور خاندان ہخنشیہ میں مروج تھا۔

شخصی ملوکیت۔ علاوہ ازیں بادشاہت یا ملوکیت کو باعتبار اختیارات دو شقوں میں تقسیم کیا جا سکتا ہے، یعنی ایک تو مطلق العنان یا شخصی ملوکیت اور دوسری آئینی یا دستوری ملوکیت۔ شخصی ملوکیت تو ہر ملک میں ایک ہی نوع کی ہوتی ہے یعنی جہاں جہاں یہ رائج ہو وہاں بادشاہ کا جزو کل پر اختیار ہوتا ہے، وہی وزرا مقرر کرتا ہے جو اس کے سامنے ذمہ دار ہوتے ہیں، وہی قانون بناتا ہے، وہی عادلوں کو مقرر کرتا اور انھیں معزول کرتا ہے، اپنی خرچی عنایات سرکرتا ہے، گویا کہ مملکت اس کی جاگیر ہے اور حکومت کا نظام اسی کے ذاتی احکام سے قائم رہتا ہے۔ ایسا دور تقریباً ہر ملک میں گذرا ہے جب

وہاں کی حکومت کم و بیش مطلق العنانی پر مبنی تھی۔ انگلستان میں عہد ٹیوڈر، فرانس میں عہد بوربون، جرمنی میں ہوہنزولرن۔ الغرض مطلق العنانی کی ایک رو تھی جو ایک زمانے میں دنیا کی ملوکیتوں پر چھائی ہوئی تھی۔ آج بھی یہ طرز حکومت ناپید نہیں ہے بلکہ آمریتوں کی شکل میں اس کا دوبارہ احیاء ہوا ہے۔ اس میں شبہ نہیں کہ زمانۂ حال کی آمریت کسی جگہ بھی موروثی نہیں اور اس طرح اسے ملوکیت سے تمیز کرنا چاہیے۔ صدارت اور آمریت میں جو فرق ہے، وہ یہ کہ جہاں منتخب شدہ صدارت صرف چند سال کے لئے ہوتی ہے وہاں آمر مطلق اپنی دانست میں لامحدود زمانے تک فرماں روا بن بیٹھتا ہے۔

دستوری ملوکیت۔ ملوکیت کی دوسری قسم وہ ہے جسے آئینی یا دستوری ملوکیت کہتے ہیں۔ اس میں بادشاہ قوم اور حکومت کے نمائندے کے فرائض انجام دیتا ہے، لیکن عملی طور پر کاروبارِ حکومت میں علاوہ صلاح اور رائے دینے کے اسے کوئی اختیار حاصل نہیں ہوتا۔ وزارت اس کے سامنے نہیں بلکہ مجلس قومی کے سامنے جو علی العموم قائم مقام منتخب شدہ جماعت کی ہوتی ہے، ذمہ دار ہوتی ہے۔ یہ صورت حال کہیں تو (انگلستان کی طرح) صدیوں کے غیر شعوری دستوری ارتقا کا نتیجہ ہوتی ہے اور کہیں (بہت سی دوسری ملوکیتوں کی طرح) اس کے اختیارات کی تحدید کسی خاص دستاویز میں کر دی جاتی ہے جو ملک کے دستور کا منبع و ماخذ ہوتا ہے۔ دستوری ملوکیتوں میں حکمراں کی حیثیت زیادہ تر محض نمائشی ہوتی ہے اور حقیقی صدر عاملہ

وزیر اعظم ہوتا ہے جو بادشاہ کے بجائے حکومت کا کارفرما عنصر ہوتا ہے۔ یہ طرز عمل ایک طرح پر قدیم و جدید خیالات سیاسیہ کے امتزاج کا نتیجہ ہوتا ہے یعنی ایک طرف تو قدیم طوکی ادارہ قائم رکھا جاتا ہے اور دوسری جانب حکومت کو ایک ایسے شخص پر مرکوز کر دیا جاتا ہے جو جمہوریتوں کی طرح عوام میں سے منتخب کیا گیا ہو اور جو مجلس قومی کے سامنے جواب دہ ہو۔[۱]

---

(۱۰) حق امتناع تقریباً ہر ملک میں، خواہ وہاں جمہوریت کا کتنا ہی اثر کیوں نہ ہو، صدر جماعت عاملہ کو تھوڑا بہت اختیار امتناع کا ہوتا ہے یعنی جو قوانین کہ جماعت واضعہ منظور کرے اسے نامنظور کرنے کا اختیار ہوتا ہے۔ انگلستان میں بادشاہ کو یہ اختیار کلیتہً حاصل ہے لیکن ۱۷۰۷ء سے اس کا استعمال نہیں ہوا اور شاید اب کبھی نہ ہو۔ لیکن یہاں چونکہ خود کابینہ وزارت نیابتی مجلس کی ایک ذیلی مجلس ہوتی ہے اس لئے اس قسم کا واقعی حق نہ ہونے سے کچھ زیادہ ہرج نہیں ہوتا۔ فرانس میں بھی (غالباً انگلستان کی نقل کے طور پر) صدر جمہوریہ کو حق امتناع حاصل نہیں گو صدر از سر نو غور کے لئے کسی قانون کو پارلیمنٹ کے سامنے بھیج سکتا ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں اگر صدر کسی مسودے کا امتناع کر دے تو وہ واپس کانگریس کو جائے گا اور اگر ہر ایوان ⅔ اکثریت سے اسے منظور کر دے تو پھر وہ خود بخود قانون بن جائے گا۔ اکثر امریکی ریاستوں میں یہ قاعدہ ہے کہ گورنر کے امتناع کے باوجود صرف اس وقت قوانین قابل نفاذ ہوتے ہیں جب اس کے امتناع کے اسباب کو پیش نظر رکھ کر جماعت مقننہ خواہ اضافی کثرت سے ورنہ ایک خاص اکثریت سے انھیں پھر از سر نو منظور کرے۔

۱۹۳۵ء کے قانون حکومت ہند کی رو سے کسی مسودہ کا جو دونوں ایوانوں میں ہو کر گزر چکا ہے، گورنر جنرل خود بھی امتناع کر سکتا ہے اور اسے بادشاہ کی مرضی (لائی) حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۱۳۲ پر ما

جمہوریہ۔ جمہوریہ اس حکومت کا نام ہے جہاں بادشاہ کا وجود نہ ہو بلکہ ملک کا انتظام کلیتہً موقتی قومی نائبوں سے متعلق ہو۔ آئینی یا دستوری ملوکیت میں اور اس میں جو فرق ہے وہ یہی کہ یہاں نمائشی موروثی عنصر کا خاتمہ کردیا گیا ہے، ورنہ (جیسا اوپر بیان کیا جاچکا ہے) آزاد سے آزاد جمہوریتوں میں بھی جو شخص ملک کا مرکز سمجھا جاتا ہے اور جسے صدر جمہوریہ کا لقب دیا جاتا ہے وہ کم و بیش بلو کی اختیارات کا حامل ہوتا ہے یہ جمہوریتیں بھی ملکیتوں کی طرح دو شقوں میں تقسیم کی جاسکتی ہیں، یعنی باعتبار مدت صدارت و باعتبار اختیارات۔ مدت صدارت عام طور پر زیادہ سے زیادہ سات برس (جیسے فرانس میں) اور کم سے کم ایک سال (جیسے سویزرستان میں) ہوتی ہے۔ بعض ممالک میں ایک ہی شخص کئی کئی مرتبہ صدر منتخب ہوسکتا ہے بعض میں صرف دو مرتبہ اور بعض میں صرف ایک ہی مرتبہ، چنانچہ جہاں ترکی میں جمہوریہ کے قیام سے لے کر اس وقت تک کمال اتاترک (غازی مصطفےٰ کمال پاشا) مسلسل صدر جمہوریہ ہیں، وہاں ممالک متحدہ امریکہ میں رواجاً کوئی شخص دو مرتبہ سے زیادہ صدر نہیں ہوسکتا اور فرانس میں کوئی شخص ایک ہی مرتبہ صدارت جمہوریہ منتخب ہوسکتا ہے۔ باعتبار اختیارات صدارت تین نوع کی ہوسکتی ہے۔ ایک تو اس جمہوریہ کی صدارت ہے جس میں صدر عاملانہ مقننانہ اور عادلانہ تینوں مناصب کا حامل ہو۔ ایسی صدارت کا جسے آجکل

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۱۳۱) کے لئے محفوظ کر سکتا ہے۔ دوسری صورت میں اگر بادشاہ کی مرضی ایک سال تک معلوم نہ ہو تو مسودہ نامنظور تصور کیا جائیگا۔

کی اصطلاح میں "آمریت" کہتے ہیں، سب سے زبردست مظاہرہ اٹلی اور جرمنی میں ہو رہا ہے جہاں مسولینی اور ہٹلر کو جملہ اختیارات حکومت پر قابو حاصل ہے، اور مونٹسکیو کے اس قول کی صداقت ثابت ہوتی نظر آتی ہے کہ تفریق اختیارات کے فقدان میں حقیقی آزادی بھی مفقود ہو جائے گی۔ آمر اعضائے حکومت پر اس قدر قابو یافتہ ہوتا ہے کہ ایک طرف مسولینی نے شاہ اٹلی کو عضو معطل کے طور پر نظر انداز کر دیا ہے، تو دوسری طرف اپنی صدارت عظمیٰ کے زمانے میں ہٹلر نے آزمودہ کار اور ہر دلعزیز فون ہنڈنبرگ صدر جمہوریہ جرمنی کو اختیارات کی حد تک بالائے طاق رکھ دیا تھا۔ اس سے یقیناً مختلف وہ طرز کار ہے جو پیغمبر اسلام صلعم کے بعد کی خلافت راشدہ کے عہد میں کار فرما تھا، اس لئے کہ گو خلیفہ کا تا حین حیات انتخاب ہوتا تھا اور گو وہ اپنے زمانے میں جملہ اختیارات حکومت کا مرکز تھا، لیکن اسے اس اولٰی قانون کے سامنے سر خم کرنا پڑتا تھا جسے مجمل طور پر قرآن مجید کہتے ہیں۔ آج کل کے زمانے کی عمومی مملکتوں میں سب سے زیادہ ذی اختیار امریکہ کی متحد ریاستوں کا صدر ہے جسے اپنی جماعت عاملہ پر پورا قابو حاصل ہے، جو عاملانہ امور میں کسی کے سامنے جواب دہ نہیں اور قانون سازی کے معاملات میں اپنے "صدارتی پیامات" کے ذریعے سے قومی مجلس یعنی "کانگریس" پر اثر ڈالتا ہے۔ جسے جملہ قوانین پر ایک محدود دیق امتناع حاصل ہے اور جو مجلس سینات سے مل کر نہ صرف سفرا بلکہ وفاقی عدالت العالیہ کے ارکان کا بھی تقرر کرتا ہے تیسری نوع "دستوری" یا "آئینی" صدر روں کی ہے جس کی

پر بھی مثال فرانس میں ملتی ہے۔ فرانس کا صدر جمہوریہ انگلستان کے آئینی بادشاہ کی طرح وزارت کے سامنے بالکل بے دست و پا ہے اور ایک زبردست وزارت کے سامنے کچھ نہیں کر سکتا۔ یہ ایک عجیب و غریب حقیقت ہے کہ فرانس میں پوآں کارے جیسے حوصلہ مند مدبر کے لئے صدارت جمہوریہ میں کافی علو نہیں نظر آتا اور وہ سات سال تک اس بظاہر بڑے عہدہ پر فائز رہنے کے بعد بھی ایک نئے صدر جمہوریہ کے ماتحت وزیر اعظم بننے پر تیار ہوتا ہے۔ اسی طرح جمہوری جرمنیہ میں فیلڈ مارشل فون ہنڈن برگ جیسا مشہور آفاق شخص بھی محض آئینی صدر ہونے کی وجہ سے ہٹلر کی حکومت پر وہ اثر نہیں ڈال سکتا جو اس کا حق ہے اور حکومت کی باگ اسے کم و بیش کلیۃً اپنے اس وزیر اعظم کے ہاتھوں میں چھوڑ دینی پڑتی ہے۔

صدر کا انتخاب وزارت کے مناصب اور طرز انتخاب پر بحث کرنے سے پہلے صدر جمہوریہ یعنی جمہوریہ کے موقتی حکمراں کے انتخاب کے مسئلے پر غور کر لینا چاہئے۔ ظاہر ہے کہ صدر جمہوریہ عوام ہی سے منتخب ہوگا اور اسے یا تو خود عوام منتخب کریں گے ورنہ جماعت مقننہ۔ بعض ممالک میں ایک خاص نیابتی مجلس کے سپرد صدر کا انتخاب کر دیا جاتا ہے۔ علی العموم سب سے زبردست صدارت وہ ہوتی ہے جسے عوام الناس براہ راست منتخب کریں یا عوام الناس کی کوئی خاص نیابتی مجلس منتخب کرے۔ آج کل کے فرقی سیاسیات میں ہر ایک شخص پر فرقی رنگ اس درجہ غالب ہوتا ہے کہ صورت دوم میں نیابتی مجلس خود دو یا زیادہ فریقوں کی شکل مستعزو بن جاتی اور انتخاب مجلس کے فوراً بعد یہ معلوم ہو جاتا ہے کہ وہ

کس فریق کے امیدوار کو منتخب کرے گی۔ یہ کیفیت صدر جمہوریہ امریکہ کے انتخاب میں پائی جاتی ہے جہاں عین انتخاب صدر سے ہفتوں پہلے محض مجلس انتخاب کی ترکیب ہی سے پتہ چل جاتا ہے کہ کس فریق کا کون شخص آخر صدر منتخب ہوگا[۱۱۵]

بہر حال انتخاب صدر اس طرح سے برائے نام بالواسطہ یا واقعا براہ راست ہو (جیسے ۱۸۴۸ء کے انقلاب کے بعد ۱۸۵۲ء میں فرانس میں ہوا) دونوں صورتوں میں صدر جمہور کے انتخاب کنندے وہی ہوتے ہیں جو جماعت مقننہ کے ہوتے ہیں اور چونکہ اس پر عاملانہ اقتدار یعنی فوج و پولیس کے تابو کا اضافہ ہوتا ہے اس لئے عاملانہ اقتدار کا پلڑا بھاری ہو جاتا ہے؛ چنانچہ تمام امور پر نہیں تو کم از کم عاملانہ اقتدار کی حد تک وہ جماعتِ مقننہ سے بے نیاز ہو جاتا ہے۔ اس کے برعکس جہاں صدر جمہور جماعت مقننہ کا نامزد کردہ ہوتا ہے (جیسے فرانس چیکوسلوفاکیہ اور بعض ریاستہائے بالٹک میں) وہاں اسے بہت کم اختیارات ہوتے ہیں اور منبع اختیارات جماعت مقننہ ہی ہوتی ہے۔

وزارت۔ اب وزارت کی طرف آیئے۔ تاریخ عالم میں وزیر کی

---

[۱۱۵] ممالک متحدہ امریکہ کے صدر کا واقعی انتخاب ۲۰ جنوری کو ہوتا ہے لیکن چونکہ منتخب کنندگان کے انتخاب کا نتیجہ نومبر ہی میں نکل آتا ہے اور منتخب کنندگان کے بابت یہ معلوم ہوتا ہے کہ وہ کس فریق کی اکثریت سے منتخب ہوئے ہیں اس لئے جس صدر کے واقعی انتخاب میں کئی ہفتے باقی ہوتے ہیں اسے پہلے ہی سے مبارکبادیں دی جانی شروع ہو جاتی ہے اور وہ خانگی طور پر امریکہ کے معاملات عامہ میں ایک طرح سے حصہ لینا شروع کر دیتا ہے۔

حیثیت بہت بڑی ہے چنانچہ مشرق میں وزیر ہمیشہ بادشاہ کا نفس ناطقہ سمجھا جاتا تھا اسلئے کہ وزیر ہی تو تھا جو نیم پوشیدہ بادشاہ اور اُس کی رعایا کے درمیان آتا تھا اور اپنی مدبرانہ نصیحتوں کے ذریعے سے بادشاہ کے کام کو ہلکا کرتا تھا۔ تاریخی زمانے میں ہندوؤں میں منتری گویا راجہ کے تخت کا پشتیبان سمجھا جاتا تھا[۱۲۲] اور اسلامی خلافت کے زمانے میں "وزیر تفویض" اور خلیفۂ وقت میں صرف میراث ہی کا فرق رہ جاتا تھا[۱۲۳]۔ آج کل کے زمانے میں باعتبار ذمہ داری مناصب و فرائض وزارت تین کی ہوتی ہے، ایک کو پارلیمنٹی دوسری کو صدارتی اور تیسری کو آمری کہتے ہیں۔ پارلیمنٹی وزارت اسے سمجھنا چاہئے جو پارلیمنٹ کے سامنے اپنے افعال کے لئے ذمہ دار ہو، صدارتی وہ جو بادشاہ یا صدر جمہور کے سامنے ذمہ دار ہو اور آمری وہ جو درا صل کسی کے سامنے ذمہ دار نہ ہو بلکہ برائے نام بادشاہ یا عوام کے سامنے ذمہ دار سمجھی جائے۔

پارلیمنٹی کابینہ: سب سے پہلے پارلیمنٹی طرز کی وزارت کو لیجئے، جو خاص طور پر انگلستان کے دستوری ارتقا کا نتیجہ ہے اور جس کا تجربہ انیسویں صدی میں تقریباً تمام یورپی ممالک میں اُتارنے کی کوشش کی گئی تھی۔ اس کا سب سے ممتاز خاصہ یہ ہے کہ وزیر اعظم اور دیگر وزراء اُس فریق کے سرگرد ہوتے ہیں جن کی دارالعلوم میں اکثریت ہو۔ انگلستان کی دستوری تاریخ پر نظر دوڑائی جائے تو معلوم ہوگا کہ یہ صورت بالکل زمانۂ حال کی پیدا وار ہے ورنہ

---

۱۲۲ دیکھو کوٹلیا: ارتھ شاستر باب ۸

۱۲۳ دیکھو ماوردی: الاحکام السلطانیہ (ترجمہ اردو جامعہ عثمانیہ، حیدرآباد دکن) باب ۲۔

اٹھارویں صدی تک وزرا بادشاہ کے ذاتی ملازم سمجھے جاتے تھے اور بعض مرتبہ وہ دارالعوام سے معاندانہ برتاؤ کرتے تھے، یعنی کسی خاص معاملے میں ایک طرف دارالعوام اور دوسری طرف وزرا ہوجاتے تھے ظاہر ہے کہ اس صورت حال میں سب سے بڑا سقم یہ تھا کہ جس قسم کے قوانین کی بادشاہ کو ضرورت ہوتی تھی اس قسم کے قوانین نہیں بنتے تھے، اور اس خرابی کو رفع کرنے ہی کی غرض سے جارج اوّل کے وزیراعظم سر رابرٹ والپول نے اراکین دارالعوام کو رشوت کے ذریعے سے ہموار کرنا چاہا۔ مگر غور کیا جائے تو یہ دارالعوام کی تاریخ کا ایک عظیم الشان واقعہ تھا کہ شاہی وزارت نے دارالعوام کی اکثریت کو ہموار کرنے کو اس قدر اہمیت دی کہ اس کے لئے ناجائز طریقوں سے بھی باک نہیں ہوا۔ بہرحال اب صورت حال یہ ہے کہ جو سیاسی فریق دارالعوام میں برسراقتدار ہوتا ہے، اس کے سرگروہ کو بادشاہ کی طرف سے وزیراعظم مقرر کیا جاتا ہے اور وہ اپنے دوسرے رفقائے کار کو دوسرے عہدے تفویض کر دیتا ہے۔

پارلیمنٹی عاملہ کے خصائص یہ ہیں کہ گو وہ پورے طور پر جماعت مقننہ کے ساتھ تعاون وتعامل کرتی ہے ایک طرف تو وہ نیابتی ایوان کی گویا ایک ذیلی جماعت ہوتی ہے اور دوسری جانب (کم از کم انگلستان اور بعض دیگر ممالک میں) اسے شدید اختلاف کی صورت میں نیابتی ایوان کو برخاست کرنے کا اختیار حاصل ہوتا ہے۔ گویا کہ قانون سازی اور عاملانہ اختیارات دونوں میں باہمی تعامل شرط اوّل ہے؛ اگر یہ شرط کسی وجہ سے پوری نہ ہو تو

یا تو وزارت کی تبدیلی عمل میں آئے گی اور اگر وزارت کو ملک کی تائید پر اعتماد ہو تو پھر نیابتی ایوان بدل دیا جائے گا۔ دوسری خصوصیت اس طرز کی وزرا کی مکمل یک جہتی ہے یعنی جہاں تک عام حکمت عملی کا تعلق ہے وزیر اعظم اور جملہ وزرا کو ہم آواز ہونا چاہیئے۔ یہ ظاہر ہے کہ جب کابینہ یک فرقی جماعت ہوتی تو اس فرق کی مجموعی آواز ہی کابینہ کی مجموعی آواز ہوگی، اور وزیر اعظم کو لامحالہ دوسرے وزرا کے ساتھ ہم آہنگی برتنی پڑے گی ورنہ مستعفی ہونا پڑے گا۔ نیز ایسے ممالک (جیسے فرانس) میں جہاں بجائے دو بڑے سیاسی فریقوں کے نیابتی ایوان یعنی دار النائبین میں دس دس، بارہ بارہ فریق ہوتے ہیں، وزیر اعظم کی سب سے بڑی کوشش یہ ہوتی ہے کہ مختلف النوع گروہوں کو کسی مشترک لائحہ عمل میں متحد رکھا جائے۔ چنانچہ جب کسی حکمت عملی پر اس مخلوط وزارت کا کوئی رکن (یعنی اس رکن کا سیاسی گروہ) کابینہ کی رائے سے منحرف ہو جاتا ہے۔ اور اس کی وجہ سے دار النائبین میں مخالف کا پلڑا جھک جاتا ہے تو کابینہ کو خواہی نخواہی استعفا دینا پڑتا ہے۔ تیسری اہم خصوصیت اس پارلیمنٹی کابینہ کی یہ ہے کہ حکومت کا روزمرہ کام مستقل غیر تبدیلی پذیر عمال کے قبضے میں ہوتا ہے جو اپنے اپنے محکموں کے کام میں گویا ماہر ہوتے ہیں اور وزرا کے زیر ہدایت کام کرتے ہیں، لیکن خود وزرا محض شوقین سیاس ہوتے ہیں پیشہ ور سیاس نہیں ہوتے، اور علے العموم عہدۂ وزارت قبول کرنے سے پہلے وہ اپنے محکمے کے کاروبار سے قطعی بیگانہ ہوتے ہیں۔ بظاہر یہ بات تعجب آمیز معلوم ہوتا ہے کہ باوجود اس بیگانگی کے کام برابر چلتا رہتا ہے، لیکن اس کی وجہ بس

یہی ہے کہ پارلیمنٹی کابینہ کسی امر کی تفصیل پر توجہ نہیں کرتی بلکہ اس کا کام صرف یہ ہوتا ہے کہ اپنے سیاسی گروہ کے اصول کو پیش نظر رکھ کر قانون سازی کرائے اور اس مخصوص طرز کے اصول کو مستقل عمال سلطنت کے سامنے رکھ دے۔ آخری قابل لحاظ خصوصیت اس طرز کی یہ ہے کہ اس کے تحت وزرا خود اراکین پارلیمنٹ ہوتے ہیں اور نہ صرف عاملانہ امور کی نگرانی کرتے ہیں بلکہ انہی کی رائے اور صلاح سے قانون سازی بھی ہوتی ہے۔ اور چونکہ سابق کابینہ کے بھی اکثر ارکان رکن ہوتے ہیں اس لئے ہر ایک قانون کی پوری طور پر چھان بین ہوتی رہتی ہے۔ گو اس میں شبہ نہیں کہ پارلیمنٹی کابینہ کے سابق اور موجودہ ارکان زیادہ تر اپنی طراری اور لفاظی کی وجہ سے پارلیمنٹ میں نام پیدا کرتے ہیں اور یہ ضروری نہیں کہ جو شخص چرب زبان ہو وہ اعلیٰ درجہ کا منتظم اور مہتمم بھی ہو تاہم چونکہ کابینہ کو اندرونی تفصیلات سے زیادہ تعلق نہیں ہوتا اور اصل مقصود عاملانہ اور مقننانہ اقتدار کی ہم آہنگی ہے اس لئے اس سقم کی وجہ سے کوئی خراب نتیجہ برآمد نہیں ہوتا۔ آخری خصوصیت یہ ہے کہ یہ پارلیمنٹی وزارت (جیسا کہ خود اس کے نام سے ظاہر ہے) اپنے جملہ افعال کے لئے خود نیابتی ایوان کے سامنے ذمہ دار ہوتی ہے۔ چنانچہ اگر کسی اہم مسئلے پر نیابتی ایوان اس کے خلاف رائے دیدے تو اسے مستعفی ہونا پڑتا ہے۔ فرانس میں تو یہ قاعدہ اس قدر برتا جاتا ہے کہ اگر کسی وزیر سے کوئی معمولی سے معمولی سوال کیا جائے اور اس سوال پر (بغیر کسی پیشگی اطلاع کے) مباحثہ شروع ہو جائے اور یہ مباحثہ کے درمیان میں اکثریت کابینہ کے خلاف ہو جائے تو کابینہ کو یا کم از کم اس خاص وزیر کو فوراً مستعفی ہونا پڑتا ہے۔ اس عمل کو اصطلاح

ہیں استیصاح کہتے ہیں۔[۱]

صدارتی کابینہ صدارتی کابینہ اس وزارت کو کہتے ہیں جو صرف صدر یعنی بادشاہ یا صدر جمہور کے سامنے ذمہ دار ہو۔ اصل میں ان تمام ممالک میں جہاں ملوکیت کا رواج تھا، وزرا بادشاہ کے ملازم، اس کے مشیر کار اور اپنے افعال کے لئے صرف اسی کے سامنے ذمہ دار ہوتے تھے، اور اس طرح یہ کہا جا سکتا ہے کہ یہ طرز پارلیمنٹی کابینہ سے قدیم اور اس سے زیادہ تاریخی ہے۔ بادشاہ اور وزیر کی ہم آہنگی سے پرانے قصے اور تاریخیں بھری پڑی ہیں، درآنحالیکہ پارلیمنٹی کابینہ کا زیادہ تر انیسویں صدی عیسوی کی پیداوار سمجھنا چاہئے۔ جمہوریہ ممالک متحدہ امریکہ اور انقلاب فرانس کی کامیابی کے زمانے میں مونٹسکیو کے خیالات کا بول بالا تھا[۲]۔ اور اس کے نظریہ یعنی تفریق اختیارات کو تمام سیاسی امراض کا گویا واحد علاج سمجھا جاتا تھا، چنانچہ (باوجودیکہ یہ جمہوریتیں ملوکیت کے سخت خلاف تھیں تاہم) ان میں تفریق اختیارات کے اصول کے مدنظر صدر جمہور اور جماعت عاملہ کو جماعت مقننہ سے جدا رکھنے کے لئے وزرا نے کابینہ کو صدر جمہوریہ کے سامنے ذمہ دار قرار دیا گیا۔ امتداد زمانہ سے فرانس کا جمہوریہ

---

[۱] پارلیمنٹی حکومت کے حسن و قبح کے لئے دیکھو سجک: "مبادی سیاسات" Sidgwick: Element of Politics باب ۲۲

لاسکی "صرف و نحو سیاسیات" Laski. The Grammar of Politics باب ۸، فقرہ ۲

[۲] انقلابی دساتیر فرانس کے لئے دیکھو مورز اسٹیونز: انقلابی یورپ Morse Stephens: Revolutionary Europe ترجمہ جامعہ عثمانیہ، حیدرآباد دکن۔ نیز دیکھو باب ۱۲، بالا۔

بہت سے چولے بدلنے کے بعد اب ۱۸۷۰ء سے پارلیمنٹی جمہوریہ بن گیا ہے لیکن ممالک متحدہ امریکہ اور اس کی نقال وسطی اور جنوبی امریکہ کی جمہوریتوں میں آئین کابینہ کا تقرر صدر جمہور (ممالک متحدہ امریکہ اور بعض دوسری مملکتوں میں[۱۶] مجلس سینات کی منظوری کے بعد) خود کرتا ہے اور جملہ وزرا اسی کے سامنے ذمہ دار ہوتے ہیں، وہی اُن سے جواب طلب کر سکتا ہے اور چاہے تو وہی انھیں برخاست کر سکتا ہے۔ ظاہر ہے کہ جہاں پارلیمنٹی کابینہ کے ہر ایک رکن کو اپنے افعال کے تنقید ہی نہیں بلکہ تفتیش کا خوف، اور کسی قسم کی غلط روی کی وجہ سے عوام میں ہلچل کا خوف لگا رہتا ہے وہاں صدارتی کابینہ کے ارکان عوام سے گویا پس پردہ رہتے ہیں اور گو انھیں بعض جگہ حق رہتا ہے کہ وہ دار النائبین میں جا کر تقریر کریں لیکن علی العموم انھیں وہاں مسلسل نشست کرنے کا اختیار نہیں ہوتا اور نہ وہ تقسیم آرا کے وقت رائے ہی دے سکتے ہیں۔ ساتھ ہی یہ بھی یاد رکھنا چاہیے کہ جہاں ان ممالک میں جنہیں پارلیمنٹی کابینہ کا رواج ہے وزرا ہی ایک حد تک مسودات قانونی کے ذمہ دار ہوتے ہیں، صدارتی کابینوں میں جو کچھ تعلق دار النائبین سے ہوتا ہے وہ زیادہ تر سیاسی فریق بندی کے ذریعے سے ہوتا ہے، اور اگر سیاسی فریق بندی نہ ہو تو پھر دشواریاں المضاعف ہو جانے کا اندیشہ ہوتا ہے۔ صدارتی طرز کے حامی یہ کہتے ہیں کہ ان کے طرز کے بموجب وزرا نہایت یکسوئی سے ایک مرکز یعنی صدر جمہور کی ہدایات کے مطابق قوانین

---

[۱۶] مثلاً ارجنٹائن۔

کا بہترین طریقے سے نفاذ کرتے ہیں اور پارلیمنٹی عاملہ کی طرح قانون سازی اور بے کار مباحث میں نہیں پڑتے۔ ساتھ ہی یہاں وزراء محض اپنی تقریربازی کی وجہ سے نہیں بلکہ اپنی حکومتی قابلیت اور تجربہ کی وجہ سے مقرر ہوتے ہیں۔

آمری کابینہ عاملہ کی تیسری شکل، جس کا اوپر ذکر کیا گیا ہے، آمری عاملہ ہے۔ انیسویں صدی میں (جو سیاسی اور دستوری اعتبارات سے گویا جنگ عظیم پر ختم ہوتی ہے) پارلیمنٹی طرز کی حکومت کو ہر سیاسی مرض کے لیے تریاق تصور کرلیا گیا تھا، لیکن اس خیال کو جنگ عظیم میں بڑا زبردست دھکا لگا / اور دنیا کا بڑا حصہ ایک طرف تو اشتمالی یا نشویت پسند ممالک اور دوسری جانب آمریت پسند ممالک کے درمیان تقسیم ہوگیا۔ اٹلی، جرمنی، آسٹریا اور بعض دوسرے ممالک آمری اصول میں ایک دوسرے پر سبقت لے جانے کے لئے تیار ہیں اور ایسے ملک بھی جو بظاہر اس اصول سے بعید سمجھے جاتے تھے، جیسے انگلستان، فرانس، ممالک متحدہ امریکہ، وہاں بھی ایک فریق ملک میں آمریت کو رائج کرنا چاہتا ہے جیسا اوپر بیان کیا جاچکا ہے آمریت والے ملکوں میں نیابتی مجلس کے اختیارات آمر اور اس کی نامزد کردہ جماعت عاملہ سلب کر لیتے ہیں، اور ظاہر ہے کہ ذمہ داری کا اصول باقی نہیں رہتا۔ فوج کو آمر اپنی بنا لیتا ہے، اور گو آج کل کے زمانے میں اس کا مقصد ملک کی فلاح و بہبود ہوتا ہے لیکن کم از کم فی الفور تو وہ سب سے مطلق العنان بادشاہ سے بھی زیادہ مطلق العنان معلوم ہوتا ہے، بلکہ (اٹلی کی طرح) اصلی بادشاہ اور (جرمنی و آسٹریا کی طرح) صدر جمہوریہ کی حیثیت بالکل ثانوی ہو جاتی ہے۔ آمری کابینہ اور پارلیمنٹی و صدارتی کابینوں میں سب سے بڑا فرق یہ ہے

کابینہ نہ صرف عاملانہ بلکہ مقننانہ اور بعض مرتبہ عدالتی اختیارات کا بھی حامل ہوجاتا ہے [۱۵]

مفرد یا مرکب عاملہ۔ بہرحال یہ امر یقینی ہے کہ دوسرے سیاسی ادارات کی طرح حکومت کی ساخت کا تعین بھی محض مصنوعی طرز پر، جیسا جی چاہے نہیں کیا جا سکتا بلکہ یہ زیادہ تر ملک کے سیاسی حالات اور تاریخی اسباب کی وجہ سے ہوتا ہے۔ ظاہری تشکیل کچھ بھی کیوں نہ ہو، یہ امر خاص طور پر ملحوظ رکھنا چاہیے کہ حکومت ایک وحدت ہے اور اس کے ارکان میں مکمل یگانگت اور مرکزیت لازمی ہے، اس لئے کہ اس کے اجزا کے درمیان بوجہ ایک ہی عضویہ کے اجزا ہونے کے باہمی ربط و تعلق لازمی ہے۔ یہی وجہ ہے کہ اکثر و بیشتر ممالک میں جماعت عاملہ کا مرکز ایک واحد شخصیت ہوتی ہے، خواہ وہ وزیراعظم ہو یا صدر جمہوریہ یا بادشاہ، اور اسی کے سامنے جملہ وزرا جواب دہ ہوتے ہیں؛ چنانچہ ایسے ملکوں میں جہاں پارلیمنٹی حکومت قائم ہے وہاں اگر کوئی وزیر وزیراعظم سے کسی اہم معاملے میں اختلاف رکھتا ہو تو یا تو اسے کابینہ سے الگ ہوجانا پڑے گا ورنہ اگر وہ کابینہ کے زیادہ تر اراکین کو (جو در اصل دار العوام کے قائم مقام ہوتے ہیں) دار العوام کی اکثریت کے خلاف اپنا ہم رائے بنالے تو وزیراعظم اور تمام کابینہ کو مستعفی ہونا پڑے گا۔ گویا کہ علی العموم جماعت عاملہ ایک مرکز کے تابع ہوتی ہے اور مرکز سے ہٹ جانے کی صورت میں یا تو اسے مرکز کا مطیع ہونا پڑتا ہے ورنہ اس کا مرکز

۱۵۔ جرمنی کے برسر اقتدار جماعت نازی کے سرگروہ ہٹلر نے، جو پہلے وزیراعظم اور فون ہنڈن برگ کے انتقال پر "رہنمائے جرمانیہ" بن گیا، جون ۱۹۳۴ء میں اپنے مخالفوں کو بغیر کسی قسم کے مقدمے کے گولی کا نشانہ بنا دیا۔

جداگانہ بن جاتا ہے۔ چونکہ یہ بمنزلہ ایک فرد کے ہوتی ہے اس لئے اسے اصطلاح میں مفرد عاملہ کہتے ہیں۔ اس کے برعکس ایسی عاملانہ جماعتیں بھی ملتی ہیں جو بظاہر مرکب ہوتی ہیں یعنی جن میں ذمہ داری اجتماعی نہیں ہوتی بلکہ ہر وزیر انفرادًا کسی جماعت کے سامنے ذمہ دار ہوتا ہے، یا یوں کہئیے کہ جس میں اقتدار حکومت کی حیثیت اجتماعی نہیں ہوتی بلکہ اسکا ایک ایک جزو ہر وزیر کے سپرد ہوتا ہے۔ ایسی عاملہ کو مرکب عاملہ کہتے ہیں۔ اصولی اعتبار سے یہ طریقہ پسندیدہ نہیں اس لئے کہ اس کے ذریعہ سے حکومت کی فطری وحدت کو صدمہ پہونچنے کا اندیشہ ہے اور اگر غور سے دیکھا جائے تو آج کل کے زمانے میں شاید سوائے سوئیزرستان یا امریکہ کی اجزائی ریاستوں کے باقی مسکل سے کوئی مملکت ایسی ہوگی جہاں اس پر عمل درآمد ہوتا ہو۔ ان ممالک میں بھی درحصل عاملانہ اقتدار نیابتی جماعت میں مرکوز ہوتا ہے یعنی ہر وزیر براہ راست اس کے سامنے جواب دہ ہوتا ہے چنانچہ اگر یہ کہا جائے کہ سوئیزرستان میں کوئی جماعت عاملہ ہی نہیں تو زیادہ غلط نہ ہوگا۔ زمانۂ قدیم میں ضرور اسپارٹا، ایتھنز اور روما میں عاملانہ اقتدار مرکب ہوتا تھا، چنانچہ اسپارٹا میں دو بادشاہ، ایتھنز میں نو "آرخن" اور روما میں دو قنصلوں کا ذکر پڑھنے میں آتا ہے لیکن یا تو یہ مرکب ادارہ جان بوجھ کر عاملانہ اقتدار کم کرنے کی غرض سے قائم کیا گیا تھا (جیسے روما میں) یا اس طرز سے غیر شعوری طور پر یہ اقتدار رفتہ رفتہ کم ہو گیا (جیسے اسپارٹا اور ایتھنز میں) اور ان عہدہ داروں کی جگہ دوسرے عہدہ داروں نے لے لی[۱]۔ زمانۂ حال میں تو جگہ جگہ مرکزیت اور

---

[۱] اسپارٹا میں شاہی اقتدار ایفوروں کو اور ایتھنز میں آرخنی اقتدار ستراتےگوئے کی طرف منتقل ہو گیا۔

عاملانہ اقتدار کو وسعت ہو رہی ہے اور مرکب عاملہ کا مسئلہ کم و بیش بے معنی ہوتا جا رہا ہے۔

ترکیب وزارت۔ جہاں تک وزرا کی تعداد اور ان کے درمیان تقسیم کار کا تعلق ہے۔ ہم دیکھتے ہیں کہ مختلف ممالک میں مختلف طریقے رائج ہیں۔ اصولاً تو وزارت کو دو بڑی بڑی شعبوں میں تقسیم کیا جا سکتا ہے، یعنی وہ شعبہ جس کا تعلق ممالک غیر سے ہو اور وہ جس کا تعلق اندرونی انتظام سے ہو۔ ان میں ایک تیسرا شعبہ یعنی شعبہ قانون و عدالت بڑھایا جا سکتا ہے۔ لیکن حکومت کا کام اس قدر بڑھ گیا اور پیچیدہ ہو گیا ہے اور اس کا عملی حلقہ اقتدار اس قدر وسیع ہو گیا ہے کہ داخلی معاملات کے لئے بھی متعدد وزارتیں بنانی پڑی ہیں۔ جیسے تعلیم، حفظان صحت، مقامی اداروں کی نگرانی، تجارت، صنعت و حرفت، رسل و رسائل، فوج، بیڑا، ہوائی جہاز ہیں، اور حال میں بعض دوسرے شعبہ جات بھی کھل گئے ہیں جن کا مقصد عوام الناس کی بہبودی ہے، جیسے مزدوری اور رفاہ عام۔ اس کے یہ بھی ممکن ہے کہ ملک میں بعض ایسے لوگ بھی موجود ہوں جن کے صلاح و مشورے سے وزارت مستفید ہونا چاہتی ہے لیکن جو بوجہ اپنے ضعف پیری یا کسی دوسرے سبب کے قلمدان وزارت نہیں سنبھال سکتے۔ دوسرے آج کل کے زمانے میں جب سیاسی فریق ہندی کا نیابتی ایوان ہی میں نہیں بلکہ کابینہ پر بھی عظیم الشان اثر پڑتا ہے اور بعض مرتبہ کابینہ کی زندگی ہی کا فریق کی تنظیم پر دارومدار ہوتا ہے، ایسے لوگوں کو وزارت میں جگہ دینی پڑتی ہے جن کے سپرد کوئی ملکی کام نہ ہو بلکہ جو مقتدر سیاسی فریق کو منظم و مستحکم رکھیں[۱۰]۔ ایسے وزرا کو

(۹) یہ کیفیت انگلستان کے "صدر پریوی کونسل" اور "لارڈ پریوی سیل" (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۱۴۶ پر)

وزرائے بلاقلمدان کہتے ہیں۔ بہرحال تعداد و فرائض کچھ بھی ہوں، ہر وزارتی عہدے کے لئے ہر ملک میں جداگانہ اصطلاح استعمال کی جاتی ہیں اور کہیں وزیر، کہیں معتمد، کہیں صدرالمہام، کہیں رکن مجلس انتظامی کہتے ہیں، لیکن غور سے دیکھا جائے تو یہی چند فرائض ہیں جو مختلف اشخاص میں تقسیم ہوتے رہتے ہیں۔

گو یہ امر بادی النظر میں بالکل صاف اور صریح معلوم ہوتا ہے کہ جماعت عاملہ کے فرائض عاملانہ ہونے چاہئیں یعنی اس کا کام صرف یہ ہونا چاہیے کہ جو قوانین مقننہ نے منظور کر لئے ہوں یا جو قوانین قابل نفاذ ہوں انھیں اپنے اثر و قوت کے ذریعے سے نافذ کرے، لیکن یہ اصول ہر حالت میں صادق نہیں ہوتا بلکہ بہت سے ممالک میں عاملہ کا رجحان یہ ہوتا ہے کہ نہ صرف مقننہ کو اپنا تابع کرے بلکہ عدلیہ پر بھی اپنا اثر ڈالتی رہے، خصوصاً ایسے مقدموں میں جن سے اسے خاص طور پر دلچسپی ہو۔ تاریخ میں بار بار پڑھنے میں آتا ہے کہ مطلق العنان بادشاہ محض فرامین کے ذریعے سے حکومت کرتے ہیں، اور گو وہ خود کسی عظیم الشان سلسلہ قانونی، جیسے دھرم شاستر، شرع اسلامی، اصول انجیلی یا رواج کے ماتحت ہوتے ہیں لیکن ان فرامین میں بہت مرتبہ ان بالاتر اصول کو نظرانداز بھی کردیا جاتا ہے اور گویا کوشش کی جاتی ہے کہ باضابطہ قوانین کی جگہ فرامین لے لیں۔ انگلستان جیسے آزادی پسند ملک میں خود جماعت مقننہ یعنی پارلیمنٹ نے ۱۵۳۹ء میں ایک عجیب و غریب قانون منظور کیا جس کی رو سے

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۱۴۵) (شاہی مہر بردار) کی ہے جن کے سپرد تقریباً کوئی کام نہیں سوائے اس کے کہ وزارتی سیاسی فریق کو یکجا منظم رکھیں۔

قانون سازی کے جملہ اختیارات بادشاہ کے حوالہ کردیے گئے، اور تاوقتیکہ یہ منسوخ نہ ہوا قانون سازی کا یہی طریقہ برابر قائم رہا[۲۰]۔ باوجود سیاسی خیالات میں اس قدر ترقی ہو جانے کے آج بھی یورپی ممالک تک میں وہاں کے نیابتی مجالس اس قسم کے خودکُش قوانین منظور کرتی رہتی ہیں جن میں سے سب سے زیادہ ممتاز مثالیں اٹلی اور جرمنی کی ہیں جہاں کے پارلیمنٹوں نے اپنے وسیع اختیارات سب کے سب باضابطہ طور پر یا تو ایک دوسری مجلس یا آمر مطلق کے حوالہ کردئے ہیں[۲۱]۔ اسی طرح جماعت عاملہ کی یہ کوشش بھی رہتی ہے کہ محکمۂ عدلیہ پر اثر ڈالے، گو صدیوں کی کشمکش کے بعد محکمہ عدلیہ ذاتی مقدمات کی حد تک ضرور اس دستبرد سے آزاد ہوگیا ہے اور اکثر ممالک میں عادلوں کو تاحیین حیات عادل رہنے کی ایک طرح پر ضمانت سی ہو گئی ہے، لیکن آج بھی یہ امر نہایت مشتبہ ہے کہ اگر

---

[۲۰] یہ قانون ۱۵۳۹ء سے ۱۵۴۷ء تک نافذ رہا۔ ساتھ ہی یہ یاد رکھنا چاہئے کہ فرامین صرف اس وقت قابل نفاذ قرار دئے جاتے جب مجلس شاہی کی اکثریت اُن کے موافق ہوتی اور جب وہ کسی کی "میراث، عہدہ، آزادی، مال منقولہ و غیر منقولہ یا موجودہ قوانین" کے منافی نہ ہوتے۔ دیکھو ٹیسویل لینگ میڈ: تاریخ دستور انگلستان۔ Taswell Langmead: English Constitutional History باب ۱۰۔

[۲۱] جرمنی میں ۱۹۳۳ء میں اور اٹلی میں ۱۹۳۴ء میں پارلیمنٹ اپنے تمام اختیارات سے دست بردار ہوگئی، اور جرمنی میں محض کابینہ نے اور اٹلی میں داشی مجلس عظمیٰ نے ایک حد تک اس کی جگہ لے لی۔

کوئی مقدمہ ایسا ہو جس میں عاملہ کو براہ راست دلچسپی ہو تو وہ مقدمہ واقعاً قانونی اصول پر طے ہوگا یا نہیں[۲۲]۔

مجالس متعلقہ کابینہ۔ بعض ممالک میں یا تو وزارتوں کے متعلق مجالس بھی ہوتی ہیں جو وزرائے متعلقہ کی صلاح کار ہوتی ہیں ورنہ انھیں خود بھی عاملانہ اختیارات حاصل ہوتے ہیں۔ ان میں سب سے زیادہ ممتاز مجالس وہ ہیں جو تاریخی یا آئینی اعتبار سے خود دستور کا جزو ہیں جیسے انگلستان میں پریوی کونسل، ممالک متحدہ امریکہ میں مجلس سینات اور فرانس میں مجلس مملکت۔ جہاں تک سیاسیات ملکی کا تعلق ہے پریوی کونسل کے اختیارات اب بمنزلہ معدوم کے ہیں اور اس کی جگہ مجلس کابینہ نے لے لی ہے[۲۳]۔ لیکن ممالک متحدہ امریکہ کی مجلس سینات کو نہایت اہم حقوق سیاسیہ اس وقت بھی حاصل ہیں، چنانچہ یہ کسی عہدنامے کو منظور کر سکتی ہے اور اسے بڑے بڑے عہدہ داروں کے عہدوں کے نامنظور کرنے کا اختیار ہے۔ فرانس کی مجلس مملکت کے اراکین کو صدر جمہوریہ فرانس نامزد کرتا ہے اور یہ چار ذیلی مجالس میں منقسم ہو جاتے ہیں اور ہر ذیلی مجلس ایک ایک شعبۂ حکومت

---

(۲۲) اس کا ایک دلچسپ مظاہرہ نازی جرمنی کے حال کے ایک کابینی قانون کے ذریعے سے ہوا ہے۔ جس کے بموجب اگر عادل محسوس کرلے کہ موجودہ قانون کا مقدمہ زیر بحث پر منطبق کرنے سے ملک کو کوئی نقصان ہوگا تو اس قانون کو بالائے طاق رکھ کر اپنی ذاتی صوابدید پر عمل کر سکتا ہے۔ "سالنامہ مدبرین" ۱۹۳۶ء، صفحہ ۹۶۔

(۲۳) دیکھو انسن، حسب بالا جلد ۲، حصہ اول، باب ۲۔

کے متعلق کردی جاتی ہے۔ یہ تو دستوری مجالس ہوئیں یعنی وہ مجالس جو دستور کا جزو لاینفک ہیں۔ ان کے علاوہ بھی بعض شعبہ جات کے متعلق اصلاح کار جماعتیں ہوتی ہیں، جیسے وزارت بحریہ اور وزارت فوج کے متعلق مبصرانہ ذیلی جماعتیں یا توابع کے بابت ذیلی مجالس[۲۴]۔ ان میں سے بعض مجالس کے امتداد زمانے سے فنا ہو جانے کے باوجود دستور میں اُن کا ذکر باقی رہتا ہے، جیسے انگلستان میں ایک وزیر "صدر مجلس تجارت" کہلاتا ہے حالانکہ مجلس تجارت کا صرف نام ہی نام باقی ہے، اور یہی کیفیت انگلستان کی مجلس تعلیمات کی بھی ہے۔

خدمات ملکی۔ اب عاملانہ اقتدار کی ایک نہایت اہم شق یعنی خدمت ملکی یا سول سروس کا ذکر باقی ہے۔ ہم وزرا کا ذکر سنتے ہیں بادشاہ کا حشم و خدم دیکھتے ہیں، پولیس کو برتتے ہیں لیکن وہ لوگ جو دراصل حکومت کی گویا باگ کمانی ہیں، جو پس پردہ حکومت کا واقعی کاروبار انجام دیتے ہیں، ان سے ہمیں نسبتۃً کم سروکار ہوتا ہے۔ خدام ملکی یا سول سروس دراصل اُن تنخواہ یاب عہدہ داروں کا نام ہے جو ابتدا میں خواہ انتخاب کے ذریعے سے یا امتحان کے ذریعے سے حکومت کے رُکن بن جاتے ہیں اور جو اس کے انتظامی صیغے کی ترتیب و تہذیب میں مصروف رہتے ہیں۔ ایسے ممالک میں جہاں پارلیمنٹی حکومت کا طریقہ رائج ہے، یعنی جہاں وزرا دراصل اپنی

---

(۲۴) ذیلی مجالس کا بیان گلگرسٹ: "اصول علم سیاسیات" Gilchrist. Element of Political Science باب ۱۴ میں کیا دیا ہوا ہے

تقریر بازی اور رفرقی رہبری کی وجہ سے وزیر مقرر ہوتے ہیں، وہاں یہ ملکی خدمت نہایت درجہ اہم ہوتی ہے اس لئے کہ گو تمام طرز عمل کا تعین کابینہ ہی کرتا ہے لیکن اسے چلانے کا فرض خاص طور پر ان مستقل عہدہ داروں کے سر رہتا ہے۔

ملکی خدمات پر تقرر کے لئے کئی طریقے ممکن ہیں۔ پہلا اور بادی النظر میں آسان ترین طریقہ تقرر کا ہے، یعنی کوئی حاکم بالا دست عہدہ دار مناسب امیدواروں میں سے کسی کا تقرر کر دے۔ لیکن تجربے سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ اول تو اس سوال کا جواب مشکل ہے کہ کون سی شخصیت ایسی ہونی چاہیے جو بلا رو و رعایت اچھے سے اچھے اُمیدوار کا تقرر کر سکے گی۔ پھر آج کل کے زمانے میں جب ملک میں اس قدر غربت و افلاس ہے اور کساد بازاری کے سبب سے اس درجہ بے روزگاری ہے، یہ ناممکن ہے کہ تقرر کرنے والے عہدہ دار کے پاس ایسے لوگ طرح طرح کی سفارشیں نہ پہونچائیں جنھیں محض اپنی قابلیت کی بنا پر تقرر کی امید نہیں ہے، یا عہدہ داران بالا دست اپنے دوستوں اور عزیزوں کو برسر کار لانے کی کوشش نہ کریں۔ دوسرا طریقہ امتحان کے ذریعے سے مختلف عہدے پُر کرنے کا ہے، لیکن محض امتحان سے انسان کی تربیت اور چال چلن کا پتہ لگانا مشکل ہوتا ہے۔ انھیں اسباب کی بنا پر خدمت ملکی کا تقررات کے لئے بہترین طریقہ ایک مستقل ماموریہ مقرر کرنے کا ہے؛ اس میں کم از کم تین ارکان ہوتے ہیں جنھیں معتدبہ تنخواہ ملتی ہے، اور یہ ماموریہ تقرر اور امتحان دونوں طریقوں کو یکجا کر کے مختلف عہدوں کو پُر کرتے ہیں۔ ان دونوں طریقوں کو یا تو اس طرح یکجا کیا جا سکتا ہے کہ پہلے اُمیدواروں کی

سرکاری طور پر نامزدگی ہو جائے یعنی جو اُمیدوار ایک خاص معیار پر نہ اُترتے ہوں انھیں سرسری طور پر خارج کر دیا جائے، اور اُس کے بعد ان کا امتحان لے لیا جائے اور اس میں انہی کو اولیت حاصل ہو جو امتحان میں بہترین طور پر کامیاب ہوں۔ دوسرا طریقہ یہ ہے کہ پہلے مقابلتی امتحان لے لیا جائے اور جو لوگ اس میں کامیاب ہوں ان میں سے چن کر بلحاظ تربیت و قابلیت کار تقرر کر دیا جائے۔ لیکن دوسری شکل میں خوف اس بات کا ہے کہ خارج شدہ اُمیدوار سمجھیں گے کہ ہمارے ساتھ بے انصافی کی گئی اور حکام بالا دست سمجھیں گے ہم نے انصاف کیا اس لئے پہلا طریقہ ہی بہتر معلوم ہوتا ہے۔[۲۵]

آخر میں یہ بات واضح کرنی ضروری ہے کہ کسی حالت اور صورت میں خدام ملکی محض اپنے افسروں کی خوشی خاطر علیحدہ نہیں ہونے چاہئیں بلکہ ان کی خدمات مستقل ہونی چاہئیں، اور تاوقتیکہ وہ اپنے فرائض اوسط درجہ کی قابلیت سے ادا کرتے رہیں انھیں علیحدہ نہیں کرنا چاہئے۔ یہ طرز کہ خدام ملکی کو اُن کے سیاسی فرقہ بندی یا سیاسی خیالات پر برخاست کر دیا جائے یا موقع بے موقع انھیں علیحدہ کر دیا جایا کرے نہایت مضر ہے۔ ضرورت اس بات کی ہے کہ خدام ملکی براہ راست سیاسیات میں حصہ نہ لیں اور ملک اور حکومت کے وفادار رہیں۔

۲۵۔ اس تمام موضوع کے لئے دیکھا جائے لاسکی، حسب بالا، باب ۸

ضمیمہ باب ۱۶
تمثیلات ترکیب جماعت عاملہ

(الف) فروئے

برطانیہ کلاں و شمالی آیرستان

(۱) یہاں بادشاہت موروثی ہے لیکن خود شاہی حق تخت نشینی ایک ضابطہ قانون یعنی قانون بندوبست ۱۷۰۱ء پر مبنی ہے۔ اس قانون کی رو سے بادشاہ کا پروٹسٹنٹ ہونا لازمی ہے۔

(۲) حقیقی عاملہ ایک وزارت ہے جس کا صدر وزیر اعظم ہوتا ہے۔ وزارت کے دو حصے ہیں: (۱) وزرا اندرون کابینہ (۲) وزرا بیرون کابینہ[۲]

وزرا اندرون کابینہ:-

(۱) وزیر اعظم (اول امیر خزانہ، رہبر دار العوام، (تقریباً بے قلمدانی[۳])۔ (۲) صدر مجلس شاہی (بے قلمدانی)۔ (۳) لارڈ چانسلر (اول امیر لعفت صدر دار الامرا)۔ (۴) چانسلر

(۱) دیکھو ووڈرو ولسن: "مملکت" Woodrow Wilson: The State باب ۸

(۲) سالنامہ مدبرین Statesman's Year Book ۱۹۳۶ء ص

(۳) بے قلمدانی عہدہ سے یہ مراد ہے کہ جو کام اس عہدہ دار کو تفویض کئے گئے ہیں وہ محض برائے نام ہیں اور خاص اس عہدے کے متعلق کوئی اہم قانونی فرائض نہیں ہیں۔ ایسے وزرا کا کام زیادہ تر یہ ہوتا ہے کہ فرقی تنقیح قائم رکھیں۔

آف دچی اکسچکر (وزیر خزانہ)۔ (۵) معتمد مملکت متعلق صیغۂ داخلہ (وزیر داخلہ)۔ (۶) معتمد مملکت متعلق صیغۂ خارجہ۔ (۷) معتمد مملکت قلمرو باتے۔ (۸) معتمد مملکت نوآبادیات (۹) معتمد مملکت متعلق جنگ۔ (۱۰) معتمد مملکت متعلق ہند (وزیر ہند)۔ (۱۱) معتمد مملکت متعلق ہوائیہ۔ (۱۲) اول امیر بحریہ۔ (۱۳) صدر مجلس تجارت (یہ مجلس بمنزلہ مفقود کے ہے صرف صدر کار فرما ہے)۔ (۱۴) وزیر حفظان صحت۔ (۱۵) وزیر زراعت و ماہی گیری (۱۶) معتمد اسکاچستان۔ (۱۷) صدر مجلس تعلیمات (اس کی بھی وہی کیفیت ہے جو نمبر ۱۳ کی ہے)۔ (۱۸) شاہی مہر بردار (بے قلمدانی)۔ (۱۹) وزیر مزدوری۔ (۲۰) اول امور امور عامہ۔ (۲۱) وزیر تطابق وقائع۔

وزرا بیرون کابینہ:-

(۱) صدر وکیل سرکار (۲) چانسلر ڈچی آف لنکاسٹر (بے قلمدانی)۔ (۳) صدر ناظم ڈاک و تار (۴) وزیر وظائف۔ (۵) وزیر رسل و رسائل۔ (۶) صدر مشیر قانونی۔ (۷) لارڈ ایڈوکیٹ اسکاچستان۔ (۸) مشیر قانونی اسکاچستان۔

بادشاہ کے ہر حکم پر کسی نہ کسی وزیر کے دستخط لازمی ہیں۔ ان وزرا کے تقرر وزیر اعظم کرتا ہے اور وزیر اعظم دار العوام کی اکثریت کا رہبر ہوتا ہے۔ اگر کسی اہم معاملے پر دار العوام میں اس وزارت کو شکست ہو جائے تو یا تو وزارت فوراً مستعفی ہو جاتی ہے ورنہ اگر اسکے نزدیک ملک کی عام رائے اس کے موافق ہے تو اس کے کہنے سے بادشاہ پارلیمنٹ برخاست کر دیتا ہے اور نئے دار العوام کی اکثریت پر اس کا دارومدار ہو جاتا ہے۔ لیکن سیاسی فریق بندی اور صرف دو بڑے بڑے فریق ہونے کی وجہ سے ایسا کم ہوتا ہے کہ دار العوام کی اکثریت کسی اہم معاملے پر اپنی ہی بنائی ہوئی وزارت کے خلاف

رائے دے۔

(۳) پریوی کونسل اب برائے نام رہ گئی ہے، گو اس کی بعض "ذیلی مجالس" باضابطہ قوانین کے ذریعے سے مستقل جماعتیں ہوگئی ہیں جن میں سے "عدالتی ذیلی مجلس" علاوہ برطانیہ عظمےٰ کے باقی تمام سلطنت برطانیہ کے لئے عدالت مرافعہ کا کام دیتی ہے، اور "جزائر رودبار کی ذیلی جماعت" وہاں کے انتظامات کی نگہداشت رکھتی ہے۔ دراصل اس قسم کی جماعتوں کو اصلی پریوی کونسل سے کوئی تعلق نہیں۔ اصلی پریوی کونسل صرف بعض رسمی کاروبار طے کرنے کے لئے جمع ہوتی ہے، لیکن اس وقت اس میں علاوہ بادشاہ اور "صدر مجلس خاص" کے باقی صرف دو تین ارکان ہوتے ہیں اور یہ اکثر وہی وزرا ہوتے ہیں جن کے متعلق کام پیش ہونے والا ہے۔ اس قسم کے امور فرامین، احکام مجلس بابت نوآبادیات شاہی وغیرہ ہیں۔ ہر رکن پریوی کونسل کو رائٹ آنریبل کا لقب دیا جاتا ہے اور یہ خطاب اب ایک حد تک محض اعزازی رہ گیا ہے۔

(۴) مختلف وزارتوں کے متعلق مجالس :-

ا۔ واقعی مجالس :- مجلس بحریہ، مجلس ہند۔

(الف) مجلس بحریہ، جس کا صدر اول امیر بحریہ ہے اور ارکان چار بحری امرا اور ایک "دیوانی امیر" ہیں۔ ان کے اجلاس ہوتے رہتے ہیں، لیکن فنی معاملات کے علاوہ اول امیر بحریہ کو، جو کابینہ کا رکن ہوتا ہے ناطق اختیارات حاصل ہیں۔

(ب) وزیر ہند کی صلاح کار مجلس ہند تھی جس میں ۱۹۱۹ء کے قانون حکومت ہند

کے بموجب ۸ سے ۱۲ تک اراکین تھے جنھیں وزیر ہند دہ سال کے لئے مقرر کرتا تھا اور یہ پارلیمنٹ کے رکن نہیں بن سکتے۔ ان میں سے تین علی العموم ہندوستانی ہوتے تھے اور کم از کم نصف ایسے ہوتے تھے جو کم از کم ۱۰ سال تک ہندوستان میں سرکاری ملازم رہے ہوں۔ ۱۹۳۵ء کے قانون حکومت ہند کی رو سے مجلس ہند کو تخفیف کر کے اب وزیر ہند کی ایک صلاح کار جماعت بنائی جائیگی جس میں ۳ سے ۶ تک رکن ہوں گے۔ باقی اکثر شرائط حسب حال ہیں۔ ۱۹۱۹ء کی اصلاحات کے بعد وزیر ہند کے عمیلانہ مناصب ایک مامور اعلےٰ کے سپرد کر دیئے گئے ہیں۔ باقی مناصب جن سے اہم ترین حکومت ہند کی عام نگرانی ہے، دو بڑے بڑے صیغوں میں منقسم ہیں یعنی صیغۂ رسل و رسائل اور صیغۂ حساب کتاب۔

(۵) خدمت ملکی (سول سروس):-

علاوہ اعلےٰ ترین عہدہ داروں مثلاً وزرا، پارلیمنٹی معتمدین وزرا اور بعض دوسرے ایسے عہدہ داروں کے جن کا کام فنی نوعیت کا ہے، انگلستان کی سول سروس کے اکثر اراکین امتحان کے ذریعے سے لئے جاتے ہیں اور اپنی کارگذاری کے زمانے تک برابر ملازم رہتے ہیں اور اسی کی بنا پر ترقی پاتے ہیں۔ یہ "مستقل ملکی خدمت" کہلاتی ہے اور یہی وجہ ہے کہ غیر فنی ہوتے ہیں اور کبھی ایک صیغے کبھی دوسرے صیغے کے معتمد رہتے ہیں تاہم کام نہایت خوبی سے چلتا رہتا ہے۔ مستقل سول سروس کے اراکین کو سیاسی رائے دہی کا حق ہے لیکن براہ راست سیاسیات میں دخل دینے، سیاسی تقریر کرنے، سیاسی مضامین لکھنے، اور پارلیمنٹ کے کسی حلقے کی طرف سے امیدوار ہونے

کی ممانعت ہے[4]۔

فرانس[5]

(۱) صدرِ جمہوریہ سات برس کے لئے منتخب ہوتا ہے اور انتخاب کا حق دونوں ایوانوں کے مشترکہ اجلاس میں، جو ورسائی میں منعقد ہوتا ہے اور جسے "قومی جمعیت" کہتے ہیں بغیر کسی قسم کی تحریک یا تائید کے قطعی کثرتِ رائے سے ہوتا ہے۔ صدرِ جمہوریہ کو قوانین کے نافذ کرنے، معافی دینے اور غیر ملک سے عہدنامہ کرنے کا حق حاصل ہے لیکن ایسے عہدنامے جن کا اثر فرانس یا اُس کی نوآبادیوں پر پڑتا ہو اُن کے لئے پارلیمنٹ کی منظوری لازمی ہے۔ یہ دونوں ایوانوں کے اراکین میں سے وزرا مقرر کرتا ہے لیکن بعض مرتبہ فنی عہدوں، مثلاً وزارتِ جنگ، وزارتِ بحریہ وغیرہ پر وہ ایسے لوگوں کو بھی مقرر کر دیتا ہے جو رکن نہ ہوں۔ صدر کے ہر حکم پر کسی نہ کسی وزیر کے دستخط لازمی ہیں۔

فرانس میں وزارتی عہدے علی العموم حسب ذیل ہوتے ہیں:-

وزیرِ اعظم، وزیرِ عدل، وزیرِ خارجہ، وزیرِ مالیات، وزیرِ جنگ، وزیرِ بحریہ، وزیرِ ہوائیہ، وزیرِ تعلیمات، وزیرِ تجارت، وزیرِ زراعت، وزیرِ امورِ عامہ، وزیرِ رسل و رسائل و کساس لوریتن، وزیرِ وظائف، وزیرِ بحریہ تجارتی، وزیرِ نوآبادیات، وزیرِ حفظانِ صحت اور وزیرِ مزدوری۔

---

(۴) انگلستان کی سول سروس کا بہت اچھا بیان اوگ: ضوابط حکومت ہائے یورپ Ogg: Governments of Europe - باب میں دیا ہوا ہے۔

(۵) وڈرو ولسن، حسب بالا، باب ۷

چونکہ دونوں ایوان بجائے دو بڑی بڑی سیاسی جماعتوں میں منقسم ہونے کے بہت سے سیاسی مجموعوں میں منقسم ہوتے ہیں اس لئے ہر وزارت ایک طرح سے مخلوط وزارت ہوتی ہے جس میں ہر فریق اس فریق کے قائم مقام ہوتے ہیں جن سے ایوان کی اکثریت ہر وقت مرکب ہو۔ ایسی وزارت کو یکجا رکھنے کے کام میں بہت کچھ ترکیب و تدبیر ضروری ہیں۔ اسی لئے وزارت کی دو حیثیتیں ہوتی ہیں، ایک سرکاری حیثیت جس کا صدر وزیر اعظم ہوتا ہے اور دوسری سیاسی فرقی حیثیت، یا ایک کو "وزارت" دوسرے کو "کابینہ" کہتے ہیں۔ فرانس میں وزارتوں کی عمر بہت کم ہوتی ہے اور حساب لگایا گیا ہے کہ تیسرے جمہوریہ کے زمانے میں یعنی ۱۸۷۰ء کے بعد سے اس وقت تک وزارتوں کی اوسط عمر صرف ۹ یا ۱۰ ماہ رہی ہے[۶]۔ اس کی وجہ ایک تو یہی فرقی تعدد ہے اور دوسرے وہ طرز کار ہے جسے استیضاح کہتے ہیں جس کے تحت بغیر پہلے سے مباحثہ کی اطلاع کے کسی سوال کے جواب پر جو کوئی وزیر دے مباحثہ ہو سکتا ہے، رائے لی جا سکتی ہے اور لی جاتی ہے، اور یہی رائے ہر وزارت کی زندگی کا دارومدار ہوتا ہے۔ حقیقت یہ ہے کہ فرانسیسی وزارت کی شکل انگلستان کی کابینہ جیسی ہے لیکن روح اس سے بالکل مغائر ہے۔

(۳) خدمت ملکی:۔

فرانس میں کوئی عالمگیر قانون سول سروس کے لئے نہیں ہے بلکہ ہر وزارت نے اپنے محکموں کے لئے جداگانہ قانون بنائے ہیں۔ سفارشیں اور مقربیت بہت چلتے ہیں اور بعض مرتبہ کوئی وزارت صرف چند مخصوص لوگوں کے لئے [illegible] بھی بھی کر دیتی ہے۔ ساتھ ہی خدام ملکی کی تعداد بہت ہے اور تنخواہ نسبتہ کم تسلسل کاروبار

(۶) اوگ حسب بالا، باب ۲۲۔

کا زیادہ تر دار و مدار صوبہ داروں اور نائب صوبہ داروں پر پڑتا ہے ورنہ بہت سخت افراتفری ہوتی۔[۵۵]

جاپان[۵۶]

(۱) شہنشاہ:- سلسلہ توریث کا دار و مدار شہنشاہی قانون ۱۸۸۹ء پر ہے، جس کے مطابق شہنشاہ کے بعد اولاد ذکور کو تخت پہونچتا ہے اگر اولاد ذکور نہ ہو تو قریب ترین عزیز کو تخت جاتا ہے۔

شہنشاہ کے اختیارات بہت وسیع ہیں۔ وہ سپہ سالار اور امیر البحر ہے، وہ قانون کو منظور (یا نامنظور) کرتا ہے۔ پارلیمنٹ طلب کرتا ہے، ملتوی کرتا ہے، منتشر کرتا ہے، پارلیمنٹ نشست نہ کر رہی ہو تو اشد ضرورت کے وقت احکام صادر کرتا ہے (جو پارلیمنٹ کے نشست کرتے ہی اس کے سامنے منظوری یا نامنظوری کے لئے پیش ہوتے ہیں)، تقررات کرتا ہے اور تنخواہیں مقرر کرتا ہے، جنگ، صلح اور عہد نامے کرتا ہے۔ لیکن اس کا کوئی حکم اس وقت تک قابل نفاذ نہیں جب تک کہ اس پر کسی وزیر کے دستخط نہ ہوں۔

(۲) وزراء:- وزیر اعظم، وزیر خارجہ، وزیر داخلہ، وزیر مالیات، وزیر جنگ، وزیر بحریہ، وزیر تعلیمات، وزیر زراعت و جنگلات، وزیر تجارت و صنعت و حرفت، وزیر رسل و رسائل، وزیر ریلوے، اور وزیر معاملات ماورائے بحر۔

---

[۵۵] آوگ، حسب بالا، باب ۲۲۔

[۵۶] دیکھو کتیازاوا: "حکومت جاپان" Kitazawa: The Government of Japan

مسعود: "جاپان اور اس کا تعلیمی نظم" ابواب متعلقہ دستور جاپان۔

ہر وزیر اپنے صیغے کے معاملات کا ذمہ دار ہے۔ یہ امر بھی قابل لحاظ ہے کہ اگر وزارت کا تیار کردہ موازنہ پارلیمنٹ منظور نہ کرے تو سال ماسبق کا موازنہ منظور سمجھا جاتا ہے اور اس طرح وزارت کے پاس کافی رقم کام چلانے کے لئے رہتی ہے خواہ پارلیمنٹ منظور کرے یا نہ کرے۔

شہنشاہ وزیر اعظم کا تقرر کرتا ہے اور وہ دوسرے وزرا کا۔ جملہ وزرا شہنشاہ کے سامنے جواب دہ ہیں۔

(۳) پریوی کونسل:۔ شہنشاہ کی صلاح کار مجلس۔ اس میں جملہ وزرا اور ۲۶ مزید ارکین ہیں جنھیں شہنشاہ ان کے عمر، تجربہ کی بنا پر مقرر کرتا ہے۔ یہ مجلس صرف اس وقت نشست کرتی ہے جب کابینہ کے کہنے سے شہنشاہ اسے طلب کرتا ہے۔ اس کے سامنے جو معاملات شہنشاہ پیش کرتا ہے اس پر بحث ہوتی ہے اور پریوی کونسل اپنی صائب رائے پیش کرتی ہے۔

(۴) سول سروس:۔ چار قسم کے عہدہ دار ہیں:۔

(الف) شی نن۔ وہ عہدہ دار جنھیں خود شہنشاہ نامزد کرتا ہے جیسے وزرا وغیرہ۔

(ب) چوکونن۔ وہ عہدہ دار جنھیں شہنشاہ وزرا کے کہنے سے نامزد کرتا ہے۔

(ج) سونن۔ وہ عہدہ دار جنھیں شہنشاہ صدران شعبہ جات کے کہنے سے نامزد کرتا ہے۔

(د) ہانن۔ وہ عہدہ دار جنھیں خود صدران شعبہ جات نامزد کرتے ہیں۔

الیسٹونیہ[۵۹]

یہاں دراصل عاملانہ اختیارات نیابتی جمعیت کو ہی حاصل ہیں، جیسے لفاذ قوانین

---

۵۹ دیکھو سالنامہ مدبرین Statesman's Year Book طبع ۱۹۳۱ء صفحہ ۸۵۶

مالیاتی طرز عمل، توثیق عہدہ نامجات، بہت سی فوجی کارروائیاں وغیرہ۔ یہاں کا انتظام ایسا ہے کہ بجائے اس کے کہ صدر کا انتخاب کیا جائے اور وہ وزیر اعظم کا تقرر کرے، جمعیت ایک "سر مملکت" اور کابینہ سب کا انتخاب خود کرتی ہے اور اس کے ہی سامنے جملہ وزرا انفراداً اور اجتماعاً ذمہ دار ہوتے ہیں۔

جرمنی [۱] :-

نازی فریق کے برسر اقتدار ارکان سے پہلے اس ملک کی حکومت کی بنیاد ۱۹۱۹ء کا دستور تھا جس کے مطابق مرکزی عاملہ ایک صدر (جو سات برس کے لئے انتخاب عامہ کے ذریعے سے منتخب ہوتا تھا) ایک وزیر اعظم (چانسلر) جو مجلس سلطنت (رائخشتاغ) کے اکثریت کا رہبر تھا اور ایک وزارت پر (جسے وزیر اعظم نامزد کرتا تھا) مشتمل تھی۔ لیکن نازیوں کے برسر اقتدار آنے پر مارچ ۱۹۳۴ء میں مجلس سلطنت نے ایک قانون کے ذریعے سے اپنے تمام اختیارات خود کابینہ کے سپرد کر دئیے، اور اس کے بعد جو بھی انتخاب ہوئے ہیں وہ صرف نازی وزارت اور ان کے رہبر ہٹلر کی مزید تقویت کا باعث ہوئے ہیں۔ صدر جمہوریہ ہنڈنبرگ کی وفات کے بعد نازیوں کے رہنما اور چانسلر ہٹلر نے اعلان کیا کہ صدارت کے اعلےٰ عہدے کا خاتمہ ہنڈنبرگ کے ساتھ ساتھ ہو گیا اور آئندہ بجائے صدر کے اس ملک کے اعلےٰ ترین عاملانہ عہدہ دار "رہبر سلطنت" ہو گا جس کی ذات میں صدارت

(۱) دیکھو "سالنامہ رجسٹر" Annual Register ۱۹۳۳ء صفحہ ۱۶۷ -

اور وزارت خطے دونوں شامل ہیں ۔ رہبر سلطنت مقننہ اور عاملانہ دونوں شعبوں کا رہبر ہوگا۔ اس ملک کی نوعیت بجائے وفاقیہ ہونے کے محض فردیہ کی تحدید کی گئی ہے اور مختلف ریاستوں پر بجائے پارلیمنٹ اور ذمہ وار وزارت کے اب سلطنتی ماموروں کا راج ہے جو خود ملک کے نمائندے ہوتے ہیں ۔

ترکی[1]

(۱) صدر :۔ مجلس ملیہ خطے اپنے اراکین میں سے کسی کو چار سال کے لئے صدر منتخب کرتی ہے لیکن ایک ہی شخص کا بار بار انتخاب ہو سکتا ہے ۔ دوران صدارت میں صدر نہ تو اس مجلس میں بیٹھ سکتا ہے نہ رائے دے سکتا ہے ۔ لیکن ہر سال نومبر میں سال گذشتہ کی کارروائی سُنانے یا دوسرے سے پڑھوانے کا اُسے حق حاصل ہے ۔ غیر ممالک کو سفراء جو بھیجے جاتے ہیں انھیں صدر ہی نامزد کرتا ہے ۔ اسے حق امتناع حاصل نہیں ہے اور زیادہ سے زیادہ یہ کر سکتا ہے کہ اگر اسے کوئی قانون پسند نہ آئے تو دس روز کے اندر اپنے دلائل لکھ کر مجلس خطے کو بھیجدے ؛ اگر پھر بھی یہ مجلس اس قانون کو منظور کرے تو وہ خود بخود قابل نفاذ ہو جاتا ہے لیکن دستوری ترمیمات اور موازنہ کی کارروائی صدر کے اس حق سے بھی مستثنےٰ ہیں ۔

(۲) "صدر ماموریں عاملہ" :۔ یعنی وزیر اعظم ۔ اسے صدر جمہور منتخب شدہ اراکین میں سے مقرر کرتا ہے اور یہ پھر باقی ماندہ وزراء کی فہرست صدر جمہور کے سامنے پیش کرتا ہے ۔ ہر مجلس "ماموریں عاملہ کے اراکین انفرادی اور اجتماعی دونوں طرح

---

(۱) دیکھو دستور ترکی ضمیمہ ب ۔ ل ۔ بھارگو : "کمال پاشا" ۔ B. L. Bhargava: "Kamal Pasha"

مجلس عظمٰے کے سامنے جواب دہ ہیں اور کوئی صدارتی حکم قابل نفاذ نہیں سمجھا جاتا جس پر کسی نہ کسی مامور کے دستخط نہ ہوں۔ ہر مامور کو تقرر کے ایک ہفتہ کے اندر مجلس عظمٰے سے اعتماد کا ووٹ حاصل کرنا ہوتا ہے۔

(۳) مجلس مملکت:۔

اسکے اراکین کو بھی مجلس عظمٰے منتخب کرتی ہے اور اس کا کام یہ ہے کہ ٹھیکوں، تعمیروں اور اجاروں کی بابت حکومت کو مشورہ دے اور جدید قوانین کا مسودہ کرکے پیش کرے۔ اس میں بڑے بڑے تجربہ کار اور مبصر لوگ ہوتے ہیں۔

(ب) وفاقیتیں

ممالک متحدہ امریکہ[۱۱]۔ مرکزی حکومت:۔

(۱) صدر جمہور۔ اس کا انتخاب چار برس کے لئے ہوتا ہے اور دستور کے اعتبار سے اس انتخاب کے لئے ہر ریاست سے اتنے ہی ارکان چنے جاتے ہیں جتنے ارکان اس ریاست کی طرف سے دارالنائبین اور سینات میں بیٹھتے ہیں۔ خیال یہ تھا کہ اس طرح ملک کے چیدہ چیدہ لوگ ملک کے سب سے بڑے رہبر کا انتخاب کریں گے، لیکن سیاسی فرقہ بندی کی تنظیم اور تادیب کی وجہ سے صدر کے واقعی انتخاب مہینوں پہلے ہی محض اس مجلس انتخاب کے اجتماع کی ترکیب سے معلوم ہو جاتا ہے کہ کس کو صدر منتخب کیا جائے گا۔ دستور میں اس کی صراحت نہیں ہے کہ کتنی مرتبہ ایک شخص صدر ہو سکتا ہے لیکن رواج ایسا پڑ گیا ہے کہ دو مرتبہ سے زیادہ ایک ہی شخص صدر منتخب نہیں ہوتا۔ ہر وہ شخص صدر مقرر ہو سکتا ہے

(۱۱) دیکھو ڈارو ولسن، حسب بالا، باب ۹

جو پیدائشی شہری ممالک متحدہ کا ہو جس کی عمر ۳۵ سال یا اس سے زیادہ کی ہو اور کم از کم ۱۴ سال ملک میں رہ چکا ہو۔

(۲) نائب صدر۔ اس کا انتخاب بھی صدر کے ساتھ ساتھ ہوتا ہے لیکن اس کے سپرد کوئی عاملانہ کام نہیں بلکہ وہ مجلس سینٹ کی صدارت کے فرائض انجام دیتا ہے اور صدر کی علیحدگی پر باقی ماندہ مدت کے لئے صدر بن جاتا ہے۔

(۳) "شعبہ ہائے حکومت": ـ

۱۔ معتمد مملکت (وزیر خارجہ) ۔

۲۔ معتمد خزانہ ۔

۳۔ معتمد جنگ ۔

۴۔ معتمد عدالت

۵۔ صدر ناظم ڈاک

۶۔ معتمد بحریہ

۷۔ معتمد داخلیہ (اس کے ماتحت مختلف محکمے ہیں جیسے محکمہ جات ثمانیت، آبپاشی، پٹینٹ، ریل، تعلیمات، وغیرہ) ۔

۸۔ معتمد زراعت ۔

۹۔ معتمد تجارت ۔

۱۰۔ معتمد مزدوری ۔

یہ سب معتمدین (یا وزرا) کابینہ میں نشست کرتے ہیں۔ ان کے علاوہ بعض ایسے اعلیٰ عہدہ دار ہیں جن کے لئے کابینہ میں جگہ نہیں جیسے ماموریہ سول سروس

کے ارکان، ماموریہ ماہی گیری کے ارکان وغیرہ۔ کابینہ کے اراکین جس سلسلے میں مندرج ہیں وہ سلسلہ دراصل صدر کی وفات پر اُس کی جانشینی کا بھی سلسلہ ہے بشرطیکہ جانشین صدارت کے تمام شرائط انتخاب پورے کرتا ہو۔ لیکن ایسا کبھی نہیں ہوا کہ صدر اور نائب صدر دونوں نہ رہے ہوں اور صدر کی جگہ کبھی سوائے نائب صدر کے کسی دوسرے وزیر نے لی ہو۔

واضح ہو کہ یہ کابینہ کلیتہً صدر کے صوابدید پر (سینیٹ کی منظوری سے) مقرر ہوتی ہے اور کلیتہً صدر کے سامنے جوابدہ ہوتی ہے۔ صدر جب وزیر کو چاہے اور جب چاہے بغیر کسی منظوری کے علحدہ کر سکتا ہے۔

(۳) سول سروس۔

ممالک متحدہ امریکہ میں بہت کم ایسے عہدہ دار ہیں جن کا تقرر حین حیات ہو بلکہ اکثر محض چند سال کے لئے مقرر کئے جاتے ہیں اور اپنی مدت کے بعد اگر سیاسی اعتبار سے وہ عہدہ دار بالادست کے ہمرائے ہوں تو اس حالت میں ان کی توسیع ہوتی ہے ورنہ عہدہ دار بالادست اپنے ہمراہ لوگوں کو مقرر کر دیتا ہے۔ یہ کیفیت ایسے محکموں میں بھی ہوتی ہے جیسے ڈاکخانہ اور محصول خانہ جن سے سیاسی عقائد کو کچھ تعلق نہیں ہوتا۔ اسے اصطلاح میں "طرز غنیمت" کہتے ہیں جس سے یہ مطلب ہے کہ یہ عہدے گویا مال غنیمت ہیں جو عہدہ دار بالادست کے سیاسی مقتدیوں کو مال غنیمت کے طور پر دئے جاتے ہیں۔ حال میں اس طرز کے خلاف ایک طرح کا ردعمل پیدا ہو گیا ہے اور ۱۸۸۳ء سے عہدوں کو پُر کرنے کے لئے ایک "ماموریہ خدمات ملکی" مقرر ہو گیا ہے اور ساتھ ہی مقابلتی امتحان کا طریقہ بھی بہت سے عہدوں کے لئے

جاری کر دیا گیا ہے۔ اب عہدوں کی تقریباً نصف تعداد اس قانون کے تحت آ گئی ہے۔

ریاستی حکومت

گورنر:- دو ریاستوں میں ایک ایک سال کے لئے اور باقیوں میں دو دو چار چار سال کے لئے براہ راست رائے دہی کے ذریعہ سے انتخاب ہوتا ہے۔ اس کے لئے محض شہریت کافی ہے جس کی اقل مدت کہیں صرف دو سال کہیں زیادہ ہے۔ بعض ریاستوں میں بیس تیس سال بھی ہے اور صرف ایک ریاست (مین) میں اس کا امریکی نژاد ہونا ضروری ہے۔ گورنر کو اپنے باقی ساتھیوں پر کوئی خاص تفوق حاصل نہیں ہے اس لئے کہ ان میں سے تقریباً سب اسی طرح منتخب شدہ ہوتے ہیں۔ علاوہ انفرادی فرائض کے گورنر کا سب سے بڑا امتیاز یہ ہے کہ اسے قانون سازی پر ایک حد تک قابو ہوتا ہے گو بعض ریاستوں میں اسے معتمد ریاست بھی تقرر کرنے کا (ایوان دوم کی رضامندی سے) حق حاصل ہے لیکن ایسا بہت کم ریاستوں میں ہے، اور اس معنی کر کے ریاستی وزارتیں مرکب ہوتی ہیں نہ کہ مفرد۔

(۲) باقی ماندہ ریاستی عہدہ دار اکثر ریاستوں میں حسب ذیل ہوتے ہیں:-

(۱) معتمد ریاست۔ اس کا کام زیادہ تر ریاستی کاغذات کی حفاظت ہے اور مختلف قوانین وغیرہ کی تسجیل و اعلان ہے۔

(۲) صدر محاسب۔

(۳) خازن۔

(۴) صدر ناظم تعلیمات۔

(۵) معتمد عدالت (اٹرنی جنرل)۔

سوئیزرستان[۱۲]

مرکز:- (۱) صدر اور نائب صدر جمہور ان معنی میں گو یا ہیں ہی نہیں جن معنوں میں دوسرے جمہوریوں میں ہوتا ہے بلکہ دو عہدہ دار جنھیں "صدر جمہوریہ" اور "نائب صدر مجلس وفاقیہ" (مجلس عاملہ) کہتے ہیں مجلس وفاقیہ کے ارکان میں سے جمعیت وفاقیہ سالانہ منتخب کرتی ہے۔ لیکن سوائے اس کے کہ یہ دونوں اپنے اپنے مخصوص شعبوں کا دوسرے ارکان مجلس عاملہ کی طرح کام کریں اور "صدر جمہور" جمہوریہ کی قائم مقامی دوسرے ممالک کے مقابلے میں کرے، ان دونوں کو کوئی امتیازی تفوق دوسرے ارکان پر حاصل نہیں ہے۔ سالانہ انتخاب دراصل صرف نائب صدر مجلس وفاقیہ کا ہوتا ہے اس لئے کہ علے العموم نائب صدر ہی صدر بنا دیا جاتا ہے۔

(۲) مجلس وفاقیہ - یہ مجلس عاملہ کا نام ہے۔ اس میں سات شعبے ہوتے ہیں:-

(۱) معاملات خارجیہ (۲) معاملات داخلیہ (۳) عدالت و کوتوالی (۴) فوج (۵) مالیات و محاصل (۶) اقتصادیات عامہ (زراعت و صنعت) (۷) ڈاک ریل

ان سب عہدوں پر ایک ایک رکن ہوتا ہے، اور معاملات خارجیہ کا کام علے العموم صدر جمہوریہ کرتا ہے: جمعیت وفاقیہ ارکان مجلس وفاقیہ کا انتخاب تین تین سال کے لئے ہوتا ہے اور یہ شرط ہے کہ کسی کینٹن سے ایک سے زیادہ رکن کا انتخا نہ ہو۔ یہ مجلس حقیقی معنوں میں جمعیت کی ذیلی جماعت اور اس کے حکم کے تابع ہے۔ اور ہر رکن فرداً فرداً اس کے سامنے جواب دہ ہے۔ گو اکثر معاملات عامہ میں اس کے اراکین متفق ہوں لیکن بہت سے معاملات ایسے ہوتے ہیں جن میں آپس میں اتفاق نہیں ہوتا،

---

(۱۲) دیکھو ایضاً، باب ۱۴، تتمہ

لیکن اس کی پرواہ نہیں کی جاتی۔ نیز اگر کسی رکن کی کسی تحریک کو جمعیت مسترد کرے تو بھی وہ رکن برابر قائم رہتا ہے۔ فرانس کے برعکس یہاں کے وزرا کی اوسط مدت عہدہ ۱۰ سال ہے اور یہ وزارت اگر اسے یہ لقب دیا جائے، دنیا کی مستقل ترین وزارتوں میں سے ہے۔

کینٹن :۔ ہر کینٹن یا ریاست میں عاملانہ اختیار ایک مجلس کے سپرد ہے اور ہر کینٹن میں اس کا نام مختلف ہے، گو اکثر میں یہ مجلس منتظمہ کہلاتی ہے، اس کے اراکین مثل مرکزی مجلس وفاقیہ کے بار بار منتخب ہوتے رہے ہیں۔ اور کہیں ان کے انتخاب کا حق جملہ شہریوں کو، کہیں مجلس مقننہ کو حاصل ہوتا ہے۔ انھیں جماعت مقننہ میں نشست کرنے اور اس کے معاملات میں آزادانہ حصہ لینے کا اختیار حاصل ہے اور در اصل اسے جماعت مقننہ کی ہی ایک کاروباری ذیلی مجلس کہنا چاہیے۔ اگر جماعت مقننہ اس کی کسی تحریک کو مسترد بھی کرے تو بھی اس پر اس کا اثر پڑتا ہے۔ اس میں ۵ سے ۷ تک اراکین ہوتے ہیں لیکن بعض کینٹنوں میں ۹ سے ۱۱ تک بھی رہیں۔

روس[۱۳] :۔

سنہ ۱۹۳۶ء کے نئے دستور کے اعتبار سے جماعت عاملہ کے طرز انتخاب میں تبدیلی ہوئی ہے۔ پہلے اس کا انتخاب سوویتوں کی کانگریس میں ہوتا تھا لیکن اب اسے "مجلس اعلیٰ" مقرر کرتی ہے جس نے پرانی "مرکزی مجلس عاملہ" کی جگہ لے لی ہے۔ واضح ہو کہ

(۱۳) دیکھو مالیوسکی مالے وچ: "روس" Malevsky-Malevitch: Russia U.S.S.R. باب "نظم سیاسی" دفعہ، حال کی تبدیلیوں کے لئے دیکھو "جریدۂ علوم سیاسیہ" Revue des sciences politiques ۔ جولائی۔ ستمبر سنہ ۱۹۳۶ء یا سالانہ رجسٹر سنہ ۱۹۳۶ء۔

مرکزی مجلس عاملہ کے نام سے تو یہ معلوم ہوتا ہے کہ یہ عاملانہ جماعت ہوگی لیکن دراصل اس کے سپرد قانون سازی کے اختیارات بھی تھے۔ روس کی مجلس کابینہ کو "مجلس مامورین عوام" کہتے ہیں۔ یہ عاملانہ اختیارات کی حامل ہے اور سنہ ۱۹۳۶ء کے بعد پوری طور سے مجلس اعلےٰ کے سامنے جواب دہ ہے۔ اس مجلس کا ایک صدر، چار نائب صدر اور حسب ذیل شعبوں کے سرگروہ ہیں:- خارجہ، مدافعت، اشیاء خوردنی، داخلی تجارت، خارجی تجارت، زراعت، بحری رسل و رسائل۔ ڈاک و تار، بھاری مصنوعات، ہلکی مصنوعات، لکڑی۔ مملکتی کھیت، مالیات، داخلی امور۔

اس مجلس کے فرائض و اختیارات حسب ذیل ہیں:۔ "مجلس اعلےٰ" اور "صدریہ" کے سامنے مسودات کا پیش کرنا، بین الاقوامی عہدناموں کے مسودات تیار کرنا، موازنہ تیار کرنا، جملہ امور متعلق محاصل کا تصفیہ، مختلف جمہوریتوں کے مابین نقیض کا تصفیہ، عام طور پر قانون سازی کی تحریک کرنا۔

ہندوستان(۱)

(چونکہ باوجود قانون حکومت ہند سنہ ۱۹۳۵ء کی منظوری کے مرکزی حکومت اس وقت تک سنہ ۱۹۱۹ء کے قانون ہی پر مبنی ہے اس لئے اس کی ترکیب دونوں قوانین کے

---

(۱) سنہ ۱۹۳۵ء کے قانون کے لئے "دیکھو حکومت ہند سنہ ۱۹۳۵ء" "سالنامہ ہندوستان" Indian Year Book سنہ ۱۹۳۶-۳۷ء، اِڈی ولوش، حسب بالا۔

سنہ ۱۹۱۹ء کے قانون حکومت ہند کے لئے دیکھو ہارن: "برطانوی ہند کا نظام سیاسی" اردو ترجمہ مطبوعہ جامعہ عثمانیہ، رپورٹ ماؤنٹیگو چیمسفورڈ حصہ اول وغیرہ۔

نیز دیکھو کیتھ: "ہندوستان کی دستوری تاریخ" Keith: Constitutional History of India

بموجب دکھائی گئی ہے۔ اس کے برعکس صوبہ واری حکومتوں میں تبدیلی عمل میں آ گئی ہے اس لئے ۱۹۱۹ء کے اثرات کو نظر انداز کر دیا گیا ہے:

۲۶ (الف) انگلستان کی نگرانی حکومت ہند پر۔

۱۔ ملک معظم شاہ انگلستان قیصر ہند۔ جو اختیارات تاج کے ساتھ وابستہ ہیں وہ سب برطانیہ کلاں کے دستوری وزرا (بالخصوص وزیر ہند) کی صلاح و منظوری سے استعمال کئے جاتے ہیں۔ ان اختیارات میں سے حسب ذیل بھی ہیں:۔

مجلس ہند ۱۹۳۵ء کے قانون کے نفاذ کے بعد صلاح کاران وزیر ہند) کے کسی رکن کو دونوں ایوانہائے پارلیمنٹ کی متفقہ عرضداشت پر علیحدہ کرنا: مفصلہ ذیل عہدہ داروں کا تقرر: مامور اعلیٰ سلطنت ہند، گورنر جنرل، ارکان مجلس منتظمہ گورنر جنرل، گورنران اور مستقل میر مجلس عدالت العالیہ، صوبہ جات کے وکلائے سرکار، اساقفہ کلکتہ، مدراس، بمبئی۔ نیز تاج کو اختیار ہے کہ ان قوانین کی آخری منظوری دے جو گورنر جنرل کے استناد سے منظور ہوئے ہوں

۲۔ وزیر ہند۔ یہ کابینۂ انگلستان کا رکن ہوتا ہے۔ ۱۹۱۹ء کے بموجب اس کے متعلق ایک "مجلس ہند" ہے جس کا ذکر انگلستان کے تحت کر دیا گیا ہے۔ وزیر ہند کو ہندوستان کی آمدنی اور حکومت پر "مکمل نگرانی" قابو اور ہدایت کے اختیارات حاصل ہیں؛ اور ہندوستان کے ملکی اور قومی انتظام میں گورنر جنرل اس کا تابع ہے۔ حکومت ہند کے ہر اہم سیاسی فعل کے لئے تقریباً لازمی ہے کہ پہلے وزیر ہند کو اس کی اطلاع ہو جائے، اور بغیر اس کے احکام کے جنگ

صلح یا عہدنامہ نہیں ہو سکتا۔ گورنر جنرل کے احکام کے چھ ماہ کے اندر وزیر ہند کے دستخط لازمی ہیں۔ نیز بعض امور کے متعلق اس وقت تک قانون سازی نہیں ہو سکتی جب تک وزیر ہند کی اجازت نہ دی جائے، جیسے عیسائی مذہبی عمائد کی حیثیت۔

۳۔ مجلس ہند۔ اس کے جلسے کم از کم ماہانہ ہوتے ہیں اور صدارت خود وزیر ہند کرتے ہیں۔ اختلاف آراء کی شکل میں وزیر ہند کا حکم ناطق ہوتا ہے، فوری معاملات میں بغیر مجلس ہند کے بھی وزیر ہند عمل کر سکتا ہے، اور ایسے معاملات میں جن میں اشد رازداری کی ضرورت ہو (جیسے جنگ اور ہندوستانی فرمانرواؤں سے تعلقات) ان میں وہ چاہے تو مجلس ہند کو خبر بھی نہ کرے۔

۴۔ ہندوستان کا ماموراعلےٰ انگلستان میں :۔ اس کے سپرد اشیا و اسباب کے خرید و فروخت کے اختیارات جو پہلے وزیر ہند ہی کے متعلق تھے، کردئے گئے ہیں ابتدا ہی سے اس عہدے پر کوئی نہ کوئی ہندوستانی فائز ہوتا ہے۔

(ب) مرکزی حکومت ہند :۔

(ا) گورنر جنرل۔ پانچ سال کے لئے بادشاہ کی طرف سے مقرر ہوتے ہیں منجملہ دوسرے اختیارات کے (الف) یہ مقننہ کو طلب کر سکتے ہیں۔ منتشر کر سکتے ہیں، اس کی مدت بڑھا سکتے ہیں (ب) بغیر ان کی سفارش کے کسی رقم کو کسی مد میں خرچ کرنے کی تحریک نہیں ہو سکتی (ج) علاوہ پیشگی منظوری کے حسب ذیل امور پر کوئی تحریک مقننہ میں نہیں ہو سکتی :

۱۔ ہندوستان کا قرضہ عامہ یا ہندوستان کی آمدنی عام

۲۔ مذہبی معاملات۔

۳۔ فوجی معاملات۔
۴۔ غیر ممالک یا ہندوستانی ریاستوں کے ساتھ تعلقات۔
۵۔ وہ صوبہ داری امور جو مرکزی مقننہ کے حدود سے باہر ہیں۔
۶۔ کسی مقامی مقننہ کے قوانین کا استرداد یا ترمیم۔
۷۔ گورنر جنرل کے احکام کا استرداد یا ترمیم۔
۸۔ ان کی رائے کے علی الرغم مرکزی مقننہ کوئی قانون منظور کرلیتا ہے تو گورنر جنرل کو استناد کا حق حاصل ہے کہ وہ یہ کہیں کہ یہ قانون برطانوی ہند کی حفاظت، امن و امان یا مفاد کے لئے ضروری ہے۔
۹۔ انھیں حق امتناع حاصل ہے اور وہ ۶ ماہ کے لئے احکام صادر کر سکتے ہیں۔

(۲) گورنر جنرل کی مجلس انتظامی :۔

۱۔ محکمہ معاملات خارجیہ۔ خود گورنر جنرل جائزہ دار ہوتے ہیں اور اپنے معتمد خارجہ کے ذریعے سے کام کرتے ہیں۔ اس محکمہ کا تعلق غیر ممالک اور ہندوستانی ریاستوں سے ہے۔
۲۔ محکمہ داخلیہ۔
۳۔ محکمہ مقننہ۔ اس کا کام قانونی مسودے تیار کرنا ہے اور حکومت کو قانونی رائے دیتا ہے۔
۴۔ محکمہ ریل و تجارت۔
۵۔ محکمہ صنعت و حرفت و مزدوری۔ اس کے سپرد ڈاک و تار بھی ہیں۔
۶۔ محکمہ تعلیم، حفظان صحت و آراضیات۔

۷۔ محکمۂ مالیات۔

۸۔ محکمۂ افواج۔

یہ مجلس گورنر جنرل کی صدارت میں ہر ہفتہ نشست کرتی ہے اور عام طور پر معاملات اکثریت کے اصول پر طے ہوتے ہیں لیکن گورنر جنرل چاہیں تو مجلس کے اکثریت کے خلاف حکم دے سکتے ہیں (دیکھو بالا)۔ نیز ہر شعبہ کے معتمد کو براہ راست گورنر جنرل سے مشورہ کا اختیار حاصل ہے۔

قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء

۱۔ وزیر ہند کے صلاح کاروں کے لئے دیکھو ضمیمہ باب ۱۵۔ امور اعلیٰ کی حیثیت اور امتیازات حسب سابق ہیں۔ جدید قانون کی رو سے وزیر ہند اس حد تک گورنر جنرل کے افعال کے نگراں رہیں گے جس حد تک موخرالذکر کو اپنی ذاتی رائے پر عمل کرنے کا اختیار ہوگا۔

۲۔ گورنر جنرل کی مجلس وزرا:۔ اس میں زیادہ سے زیادہ ۱۰ ارکان ہوں گے اور جب گورنر جنرل کی خواہش ہوگی وہ اس مجلس پر صدارت کریں گے۔ اگر کوئی وزیر جماعت مقننہ کا رکن عرصہ ۶ ماہ تک نہ رہے تو وہ وزارت سے علیحدہ ہو جائے گا۔ وزیر کی تنخواہ دوران کارکردگی میں کم نہ ہو سکے گی۔ وزرا عیسوی کلیسائی معاملات، مدافعت ملکی اور معاملات خارجہ کے ذمہ دار نہ ہوں گے نیز حسب ذیل امور گورنر جنرل کی "مخصوص ذمہ داریوں" میں شامل سمجھے جائیں گے: ہندوستان کا امن و امان، مالیاتی توازن، اقلیتیں، حقوق خدمات ملکی سلطنت متحدہ اور برہما کے اسباب کی آزادانہ درآمد، ہندوستانی ریاستوں

کے حقوق۔

گورنر جنرل کا جی چاہے تو ایک مالیاتی صلاح کار مقرر کر سکتا ہے۔

۲۔ صوبہ واری انتظام:

صوبہ واری وزرا کا انتخاب خود گورنر کریں گے اور ان کی خوشنودی تک قلمدان وزارت اُن کے پاس رہے گا۔ گورنر اپنی صوابدید پر مجلس وزرا کی کی صدارت کریں گے، اگر کوئی وزیر مسلسل چھ ماہ تک جماعت مقننہ کا رکن نہ ہو تو وہ وزارت سے علیحدہ ہو جائے گا۔ کسی وزیر کی تنخواہ اس کی مدت عہدہ تک کم نہ ہو سکے گی۔ گورنر کی مخصوص ذمہ داریاں تقریباً وہی ہیں جو گورنر جنرل کی، ان کے علاوہ صوبہ متوسط کے گورنر کی خاص ذمہ داری یہ ہے کہ وہ دیکھیں کہ محاصل کا کافی حصہ برار پر صرف ہوتا ہے یا نہیں۔ نیز ایسے صوبوں کے گورنروں کو، جن کے بعض رقبہ جات وزرا کی دست برد سے علیحدہ کر دیے گئے ہیں (اور ایسے قطعات بہت سے ہیں) یہ بھی دیکھنا ہوگا کہ وزرا کے کسی فعل سے ان رقبات کے انتظام میں تو کوئی نقص پیدا نہیں ہوتا۔

گورنروں کو اختیار ہوگا کہ وہ کسی کو اپنے صوبہ کا ایڈوکیٹ جنرل سرکار مقرر کریں۔ گورنر کو اختیار ہوگا کہ پولیس کے قواعد میں ترمیم کریں، اور اگر وہ دیکھیں کہ بعض لوگ حکومت کو تہ و بالا کرنے کی فکر میں ہیں اور اس سے صوبہ کے امن و امان کو خطرہ ہے تو وہ جو انتظامات چاہیں اپنے قبضہ میں کر سکتے ہیں۔ نیز وہ اس قسم کے قواعد بنا سکتے ہیں کہ کسی خاص مسئلے کے متعلق پولیس والے بغیر

ان کی اجازت کے کسی کو کاغذات نہ دکھائیں

۴۔ خدمات ملکی :

سول سروس کے ارکان کا تقرر مرکزی خدمات پر گورنر جنرل اور صوبہ واری خدمات پر گورنر کریں گے۔ جو لوگ اس قانون سے پہلے سول سروس کے ارکین تھے اُن کی بابت کوئی ایسے قواعد نہیں بنائے جا سکتے جن سے اُن کے حقوق، تنخواہ وغیرہ میں کسی قسم کی کمی واقع ہو۔ اس قسم کا اختیار صرف ان عہدہ داروں کو حاصل ہوگا جنھیں یہ اختیار ۱۹۲۶ء سے پہلے حاصل تھا۔

انڈین سول سروس، انڈین میڈیکل سروس، انڈین پولیس سروس کے تقررات خود وزیر ہند کی طرف سے عمل میں آئیں گے۔ وزیر ہند اس کا تعین کریں گے کہ کتنے تقررات ایسے ہونے چاہئیں جو اُن کی جانب سے عمل میں آئیں۔ ان "خدمات محفوظہ" کے قواعد مشاہرہ، رخصت و وظائف کی بابت خود وزیر ہند قواعد تیار کریں گے۔ ہر مقرر شدہ شخص کو کسی ایسے احکام سے گورنر جنرل یا گورنر کے سامنے مرافعہ کا اختیار ہوگا جسے وہ خلاف انصاف تصور کرے۔ ایک عام قاعدہ یہ ہے کہ ہر شخص کو وہی عہدہ دار برخاست کر سکتا ہے جسے اس کا تقرر کرنے کا اختیار ہو۔

باب ۱۷

سیاسی فریق بندی

فریق بندی کے عناصر۔ فریق بندی اور عمومیت ۔ حسن و قبح

فریق بندی کے عناصر: پچھلے باب میں یہ بیان کیا گیا ہے کہ بہت سے عمومیت پسند ممالک میں وزارت کا دار و مدار جماعت مقننہ کی سیاسی اکثریت پر ہوتا ہے۔ یہ کوئی محض اتفاقی واقعہ نہیں ہے، بلکہ آجکل جب عمومیت پسند ممالک میں نیابتی جماعتوں کا رجحان یہ ہے کہ وہ نہ صرف قانون سازی کے معاملات کا تصفیہ کریں بلکہ عاملانہ امور میں بھی مداخلت کریں، تو عاملہ اور مقننہ کے باہمی تصادم کا سدباب بھی ہو سکتا ہے کہ کسی نہ کسی ترکیب سے دونوں کی رائے ایک ہی ہو یا کم از کم دونوں میں گہرا تعلق پیدا کیا جائے، اور زیادہ سے زیادہ ارکان چند بڑے بڑے اہم معاملات میں ہم رائے ہو جائیں تاکہ فریق مخالف کی طرف سے زک پہونچنے کا احتمال کم رہے۔ خود ان ممالک میں بھی جہاں "صدارتی" طرز حکومت رائج ہے، یعنی جہاں عاملہ اور مقننہ کے حیطہ ہائے اقتدار جداگانہ ہے، وہاں بھی اس کی ضرورت ہے کہ کوئی انتظام ایسا ہو جس کے ذریعے سے دونوں اعضائے حکومت کے مابین ربط و یگانگت پیدا ہو جائے۔

لیکن ساتھ ہی یہ بھی عیاں ہے کہ مختلف اشخاص کے مابین مکمل ہم خیالی بالکل ناممکن ہے، اور جب ہم کہتے ہیں کہ فلاں دو شخص ہم خیال ہیں تو اس سے

یہ مطلب ہوتا ہے کہ یہ ہم خیالی زیادہ اہم امور میں ہے نہ فروع میں۔ سیاسیات میں باہمی مفاہمت کے عنصر کی بڑی اہمیت ہے اور تاوقتیکہ اہم اور ممتاز امور میں بہت سے لوگ متفق نہ ہو جائیں کسی طرح کی سیاسی تنظیم ناممکن ہے بلکہ خود حکومت کا چلنا محال ہے۔ ہر سیاسی تحریک پر نظر ڈالنے کے متعدد پیرائے ہو سکتے ہیں چنانچہ اکثر ممالک میں باوجود یکجہتی کی کوشش کے تمام ملک والے ایک ہی نقطۂ نظر پر متفق نہیں ہو سکتے، جس کی وجہ سے کہیں دو اور کہیں دو سے زیادہ سیاسی فرقے بن جاتے ہیں، اور ان ممالک میں جن کے باشندوں کو خدا نے مفاہمت کا مادہ کم دیا ہے، دس دس بیس بیس سیاسی مجموعے بن جاتے ہیں جنھیں بعض مرتبہ باہمی مخالفت اور عناد سے فائدہ اٹھا کر کوئی مطلق العنان حکمراں یا آمر مطلق سب کو زیر کر دیتا ہے اور خود اپنی قوت قائم کر لیتا ہے[1]

فرقہ بندی اور عمومیت بہرحال یہ امر یقینی ہے کہ عمومی اصول پر کوئی حکومت نہیں چل سکتی تاوقتیکہ ملک میں دو یا دو سے زیادہ سیاسی فرقے نہ ہوں، یعنی دو یا دو سے زیادہ ایسے سیاسی مجموعے نہ ہوں جو اپنی اپنی حد تک چند خاص اصول پر متفق نہ ہو گئے ہوں۔ یہ اصول مختلف النوع ہو سکتے ہیں لیکن اگر نظر غائر

(۱) یہ تو آمریت کا ایک پہلو ہے۔ دوسرا پہلو یہ ہے کہ عمومیت انھیں ممالک میں کامیاب ہو سکتی جن میں بقول ہیلین کے سابق آمر پر پوری رعایا کے قدرت نے وقت، دولت اور تمام ذہنیت تنظیم میں فراوانی دی ہو (جیسے انگلستان) اور جہاں معمولی معمولی مسائل پر بھی طویل بحث ایسے ہو سکے کہ اس کی وجہ سے ملک کو کوئی نقصان نہ پہنچے۔ اس کے برعکس جن ممالک کو کسی مصیبت کا سامنا کرنا پڑے وہاں عمومی حکومت اور سیاسی فرقہ بندی دونوں کے لئے صریحاً مضرت رساں ہوں گی۔

دیکھا جائے تو یہ محسوس ہوگا کہ ہر مسئلے پر تین طرح کی رائیں ہو سکتی ہیں، ایک وہ جو بہرحال ترقی کے خواہاں ہیں، دوسرے وہ جو قدیم روایات کو قائم رکھنا چاہتے ہیں اور تیسرے وہ جو قدیم روایات کا خیال رکھتے ہوئے ملک کے لئے معتدل ترقی پسند کرتے ہیں۔ اب بعض ممالک (مثلاً انگلستان) میں جہاں لوگ اندرونی معاملات ملکی میں مفاہمت کے عادی ہیں، سیاسی فرقے انھیں تین اصولوں کے حامل ہیں، خواہ اُن کا نام کوئی بھی کیوں نہ رکھا جائے۔ لیکن جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے، دوسرے ممالک (مثلاً فرانس) ایسے ہیں جہاں دونوں انتہا پسند فرقوں اور اعتدال پسند فرقے کے بیسیوں چھوٹے چھوٹے ٹکڑے ہیں جو بعض فروعی امور پر آپس میں مخالفت کرتے رہتے ہیں[۲۵]۔

سیاسی فرقوں کے اصول

جن امور کو سیاسی فرقہ بندی کی بنیاد بنایا جاتا ہے وہ ہر جگہ اور ہر زمانہ میں مختلف ہوتے ہیں۔ بعض جگہ تو یہ فرقہ بندی محض انھیں اصول پر ہوتی ہے جو اُن پر لگائے گئے ہیں، بعض انتہا پسند اور اعتدال پسند، بعض جگہ اس کی بنیاد معاشی ہوتی ہے، جیسے تجارت کی آزادی وما مونی، بعض جگہ اختلاف نسلی ہوتا ہے جیسے نازیوں سے پہلے جرمنی میں یہودی گروہ یا آئرستانی سوراج سے پہلے برطانوی پارلیمنٹ میں آئرستانی، تیسری وجہ

---

[۲۵] بقول فائنر: حکومت حالیہ کا نظریہ اور عمل Finer, Theory & Practice of Modern Government (باب ۱۵) فرانس میں ہر ایک انتخاب کے ساتھ ساتھ مختلف سیاسی فرقوں کی نہ صرف حکمت عملی میں فرق پیدا ہو جاتے ہیں بلکہ نام بھی تبدیل ہو جاتے ہیں اور جن جن مجموعوں پر یہ "فرقے" مشتمل ہوتے ہیں وہ بھی بدل جاتے ہیں۔

اختلاف ترقی ہو سکتی ہے، جیسے ہندوستان میں مسلمانوں کے گروہ اور بہت سے ہندوستانی گروہ۔ ان ممالک میں جہاں کسی غیر ملک کی حکومت ہوتی ہے اجنبی حکومت کا وجود ہی باعث تفریق بن سکتا ہے، جیسے ہندوستان میں، جہاں کی سیاسی فرقہ بندی ایک بڑی حد تک برطانوی حکومت ہند کے ساتھ سلوک پر مبنی ہے، اور جہاں تقریباً ہمیشہ ایک فرقہ ایسا رہتا ہے جو اس حکومت کو ہر ممکن طریقے سے زک دینے پر تلا رہتا ہے۔ یوں تو اس طرح کے بہت سے اسباب اختلاف ہو سکتے ہیں بلکہ یوں کہئے کہ ہر ملک اور ہر زمانے میں مختلف اسباب فرقہ بندی پیدا ہوتے رہتے ہیں، لیکن ایک وجہ اختلاف ایسی ہے جس کا ذکر یہاں ضروری ہے۔ ایسے ملکوں میں جہاں وفاقی طرز حکومت رائج ہے وہاں علی العموم ایک فرقہ تو ایسا ہوتا ہے جو مرکز کو اجزا کے مقابلے میں تقویت دینا چاہتا ہے اور دوسرے فرقہ کا مطمح نظر یہ ہوتا ہے کہ کسی طرح سے اجزا کے اختیارات بڑھائے جائیں۔ یہ صورت حال ایک بڑی حد تک نہ صرف ممالک متحدہ امریکہ میں پائی جاتی ہے[عه] بلکہ تقریباً ہر ایک وفاقیہ میں نظر آتی ہے۔

[عه] ممالک متحدہ امریکہ میں جو دو بڑے فرقے "عمومی" اور "جمہوری" ہیں اس سے یہ نہ سمجھنا چاہئے کہ عمومی فرقہ جمہوریت پسند نہیں اور جمہوری فرقہ عمومیت پسند نہیں، بلکہ جمہوریت اور عمومیت دونوں امریکی حکومت کی جان ہیں اور دونوں میں سے کوئی فرقہ ان دو اصول سے کسی سے بھی منحرف نہیں ہو سکتا۔ یہ دونوں نام محض اصطلاحات ہیں اور ان کا زیادہ تر تضاد امریکی خانہ جنگی سے ظاہر ہوتا ہے جب ایک گروہ مرکزی اقتدار کے تفوق کا طرفدار تھا اور دوسرا چاہتا تھا کہ ریاستوں کے اختیارات کو تقویت پہنچے۔ ان حریفوں کے ناموں سے ان کے مقاصد کا مطلق اظہار نہیں ہوتا۔

حسن و قبح۔ ان اصول کو شمار کرنے کے بعد جو مختلف ممالک میں سیاسی فرقہ بندی کا باعث ہوتے ہیں اب ہم ان کے حسن و قبح پر بحث کریں گے۔ سیاسی فرقوں کی بابت سب سے پہلی بات تو یہ یاد رکھنے کے قابل ہے کہ اگر جمہوریت کے اصول پر حکومت چلانی ہے یعنی اگر عوام ملک کو حکومت پر تھوڑا بہت قابو دینا ہے تو سیاسی فرقہ بندی ناگزیر ہے۔ یہ ناممکن ہے کہ ہر ایک فرد مملکت میں اس قدر سیاسی احساس ہو کہ وہ بغیر کسی قسم کی رہبری کے حکومت کے پیچیدہ معاملات کو سمجھ سکے اور ان کی اہمیت کا صحیح اندازہ کر سکے۔ اور جب کسی قسم کی تنظیم ہوگی تو لامحالہ ملک والے اپنے خیالات کے مطابق چند مخصوص فرقوں میں منقسم ہو جائیں گے۔ اسی سے ایک دوسری بات معلوم ہوتی ہے، وہ یہ کہ سیاسی فرقے عوام الناس کے ایک طرح کے معلم ہوتے ہیں اور ان کے ذریعے سے عوام الناس کو چند خاص راستے معلوم ہوتے ہیں جن پر چل کر اپنے اپنے قیاس کے بموجب ملک کی نجات ممکن ہے۔ ساتھ ہی چونکہ فرقہ بندی فی نفسہ باہمی مفاہمت کا نتیجہ ہوتی ہے اس لئے انتہا پسند فریقوں کی حکمت عملی بھی بہت سے افراد کی حکمت عملی سے زیادہ معقول ہوتی ہے، اور اعتدال اکثر حالتوں میں کامیاب سیاست کی جان سمجھنا چاہئے۔ اس سلسلے میں آخری بات یہ کہنی ہے کہ سیاسی فرقہ بندی میں خصوصاً اس فرقہ بندی میں جس کے تحت دو بڑے بڑے فرقے ایک دوسرے کے مقابل ہوتے ہیں، ہر مسئلے کے موافق اور مخالف پہلوؤں کی چھان بین ہو سکتی ہے اور وہ بھی اعتدال کے ساتھ اس لئے کہ فرقہ مخالف کو بھی یہ خیال رہتا ہے کہ میری طرف سے کوئی ایسی مبالغہ آمیز بات نہ کہی جائے کہ کل کو حسب ثزات

میرے قبضے میں آئے تو مجھے قائل ہونا پڑے کہ جو اعتراض میں نے دوسروں پر کیا تھا وہ خود مجھ ہی پر عائد ہو رہا ہے۔ حقیقت میں دو فرقی نظام کی یہ سب سے بڑی خوبی ہے کہ ایک تو "فرق مخالف" کو یہ خیال ہوتا ہے کہ تنقید حد اعتدال سے آگے نہ بڑھے دوسرے اس حالت میں جب وزارت موجودہ کو ملک کے اکثریت یا کم از کم اس کے قائم مقاموں کی تائید نصیب نہیں ہوتی تو دوسری وزارت فوراً جائزہ لینے کو تیار ہو جاتی ہے۔[۱]

تاہم یہ کہنا درست نہیں کہ سیاسی فرق بندی میں خوبیاں ہی خوبیاں ہیں، بلکہ حقیقت تو یہ ہے کہ جس طرح عمومی اصول کے تحت اس وقت انسان اس اصول سے آگے نہیں بڑھ سکا کہ اکثریت کو اقلیت پر تفوق حاصل ہو، اسی طرح سے سیاسی فرق بندی کا نظام اس اصول کا ایک ناگزیر نتیجہ سمجھنا چاہئے بلکہ یہ کہنا غلط نہ ہوگا کہ اکثریت کا اقلیت پر تفوق اور ملک کو مختلف سیاسی گروہ میں تقسیم ہونا یہ دونوں عمومیت سے پیدا ہے اور یہ ایک دوسرے کے ساتھ گویا توام ہیں چنانچہ اچھے ہوں یا برے، اولاد ہونے کی وجہ سے انھیں بہر نہج پالنا پوسنا پڑتا ہی ہے۔ حکومت کا ایک یا چند خاص سیاسی فریقوں کے ارکان پر مشتمل ہونے سے فی نفسہ یہ نتیجہ نکلے گا

---

[۱] لاسکی اپنی کتاب "صرف و نحو سیاسیات" Laski: Grammar of Politics باب ۹ میں کہتا ہے کہ دو فرقی نظام ہی ایک ایسا نظام ہے جس میں لوگ واقعاً حکومت کے ارکان کا انتخاب کر سکتے ہیں، درآنحالیکہ جہاں بہت سے فرق ہوں وہاں گو نیابتی مجلس حقیقت حال کا آئینہ ہوتی ہے لیکن حکومت ہمیشہ کمزور رہتی ہے اور اکثریت کے عدم استقلال کا شکار رہتی ہے۔

کہ ملک کی ایک بڑی اقلیت ملک کی حکومت میں حصہ لینے سے محروم رہے گی[۵۴]۔ اور بقول کسی کے بہت سے ناقابل تو حکومت کے رکن بن جائیں گے اور بہت سے قابل لوگ حکومت سے باہر رہ جائیں گے[۵۵]۔ علاوہ ازیں چونکہ اب تو سیاسی فرقہ بندی کا مقصد ہی یہ ہوتا ہے کہ کسی طرح حکومت پر قابو حاصل ہو جائے، اور اس مقصد کے لئے بعض مرتبہ اسے اصول اختراع کرنے پڑتے ہیں جن پر زیادہ سے زیادہ تعداد اراکین متفق ہو سکے، اس لئے یہ اراکین اس قدر زیادہ ملک کے بہی خواہ نہیں ہوتے جتنے اپنے گروہ کے بہی خواہ، اور ممکن ہے کہ ملک کی بہی خواہی کی حیثیت ثانوی ہی رہ جاتی ہو۔ اس میں شبہ نہیں کہ منظم ممالک میں جہاں خدمت ملکی انسان کے دنیوی مذہب کا اول ترین رکن ہوتا ہے، فرقی وفاداری ملکی وفاداری کے منافی نہیں ہوگی[۵۶] لیکن نیم منظم ممالک میں جہاں حب وطن کے عملی مظاہرہ کے لئے

---

۵۴ مثلاً ۱۹۳۵ء کے عام انتخاب کے موقع پر جنوبی انگلستان میں ساڑھے گیارہ لاکھ لبرلوں اور مزدوروں کی طرف سے صرف ۵ لبرلوں کا انتخاب ہوا، درانحالیکہ اس سے دگنے سے بھی کم یعنی ساڑھے بیس لاکھ قدامت پسندوں نے ۱۷۰ ارکان کو منتخب کیا۔ اسی طرح ۱۹۳۷ء کے مدراس کے انتخابات میں عام نشستوں کے لئے ۲۵ لاکھ کانگریسی رائے دہندوں نے ۱۳۰ نشستیں اپنے قائم مقاموں سے پر کیں لیکن ان کے ۱۱ لاکھ مخالف صرف سات نشستیں پر کر سکے۔ عمومی ممالک میں، جہاں حکومت کا دارومدار نشستوں کی اکثریت پر ہوتا ہے، یہ اعداد نہایت عبرت ناک اور سبق آموز ہیں۔ دیکھو کتابچہ انجمن نیابت تناسبہ لندن شمارہ ۵۴ (مئی ۱۹۳۶ء) و ۵۸ (مئی ۱۹۳۷ء)۔

۵۵ فائنر حسب بالا، باب ۱۵۔

۵۶ اس کا ایک عجیب و غریب مظاہرہ ۱۹۱۴ء میں ہوا جب ان تمام۔ (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۱۸۲)

نسبتاً کم مواقع ہوں وہاں یہ خطرہ ضرور پیدا ہوتا ہے کہ فرقی وفاداری ملکی وفاداری کے جذبہ کو بالکل پست نہ کر دے۔

حقیقت یہ ہے کہ زمانہ حالیہ میں صرف انہی ممالک میں عمومیت کا راج باقی ہے جہاں ملک کو فرقے پر ترجیح دی جاتی ہے اور جہاں سیاسی فرقہ بندی کا مقصد یہ نہیں ہوتا کہ اس کے ذریعے سے رہبران ملک اپنی ذات کا بھلا کریں، ورنہ روس، جرمنی، اٹلی اور ایسے دوسرے ممالک میں جہاں یہ دیکھا گیا کہ سیاسی فرقہ بندی سے بجائے اس کے کہ ملک کی عام رائے منظم ہو، ملکی مفاد کو نقصان پہونچ رہا ہے، اس فرقہ بندی کا سرے سے خاتمہ کر دیا گیا ہے یا یوں کہو کہ ایک فرقہ جو برسر اقتدار ہوتا ہے قائم رہا ہے اور دوسرے فرقے کو فنا ہونا پڑا ہے[۵]۔ سیاسی فرقہ بندی

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۱۸۱) متخاصم سیاسی فرقوں نے جو انگلستان کی پارلیمنٹ میں اور اس کے باہر لڑ رہے تھے، جنگ عظیم شروع ہوتے ہی آپس میں صلح کر لی اور دوش بدوش آکر دشمن کے زیر کرنے میں مشغول ہو گئے۔ بعض ایسے لوگ بھی تھے جو اصولاً اس جنگ کے مخالف تھے، جیسے لارڈ مورلے لیکن انھوں نے سرے سے سیاسیات ہی سے کنارہ کشی اختیار کر لی۔ دیکھو مورلے کا خط وزیر اعظم کے نام جو استعفے کے وقت لکھا تھا Morley's letter to The Prime Minister on his Resignation

۵ حال میں سب سے سبق آموز تدریجی خاتمہ مختلف سیاسی گروہوں کا جرمنی میں ہوا ہے، وہ قابل لحاظ ہے۔ دیکھو سالانہ رجسٹر " Annual Register ۱۹۳۳ء جس میں ان حالات کو مفصل ذکر کر دیا ہے۔

اسی وقت سود مند ہوتی ہے جب وہ مملکت سے باہر ہو کر حکومت سے جھگڑنے کے بجائے حکومت کا ایک جزو بن کر محض حکومت کے مسلک کے مفاد کی خاطر جھگڑے[۵] یعنی جو ملک کی ہر حالت میں شدت کے ساتھ وفادار ہو اور زیادہ سے زیادہ موجودہ حکومت کے طرزِ عمل کو ناقص سمجھ کر اس کی بیخ کنی کے درپے ہو اور ساتھ ہی وقتیکہ وہ خود برسر اقتدار نہ ہو جائے ان قوانین پر بجا طور عمل پیرا رہے جو موجودہ حکومت کے زیر سیادت منظور کئے گئے ہیں۔ اس کے علاوہ سب سے بڑا آلہ عمل جو سیاسی فرقہ کے قبضے میں ہوتا ہے، یعنی وسیع ترین معنی میں تبلیغ، اسے بھی اس طرح استعمال کیا جائے کہ بجائے لوگوں کو دھوکے میں ڈالنے کے اس کے ذریعے سے انھیں صحیح حالات یا کم از کم صحیح نقطہ نظر سے مانوس کرایا جائے، ورنہ اگر جھوٹی تبلیغ کے ذریعے سے کوئی سیاسی فرقہ برسر اقتدار ہو گیا اور عہدہ قبول کرنے کے بعد وہ وعدہ وعید پورے نہ کر سکا تو لوگوں میں رفتہ رفتہ اس فرقہ کے خلاف بے اعتباری پیدا ہو جائے گی اور پھر گھڑی کے رقاص کی طرح عام رائے یک بیک دوسرے فرقہ کی جانب چلی جائے گی۔

سیاسی فرقہ بندی میں سب سے اہم خرابی یہ معلوم ہوتی ہے کہ "آزاد" یا "خانگی" اصول کے کسی شخص کو کامیابی کی امید نہیں ہوتی تا وقتیکہ وہ اپنے آپ کو کسی نہ کسی بڑے سیاسی فرقہ کا تابع نہ کر دے۔ جیسے جیسے سیاسی گروہ منظم ہوتے جاتے ہیں ویسے ویسے انسان سیاسی گروہ کی زبردست مشین کا ایک پہیا بنتا جاتا ہے اور رفتہ رفتہ اس کی وقعت شطرنج کے مہروں کی سی ہوتی جاتی ہے

---

۵ ماخذ حسب بالا۔

یہ سیاسی فریق بندی ہی کی تکمیل ہی کا نتیجہ ہے کہ ممالک متحدہ امریکہ کے صدر کے واقعی انتخاب سے پہلے ہی نتیجہ نکل آتا ہے، اس لئے کہ جو لوگ اس کے انتخاب کے لئے منتخب ہوتے ہیں وہ پہلے ہی سے ایک یا دوسرے سیاسی بڑے گروہ کے ارکان ہوتے ہیں اور یہ پہلے ہی سے معلوم ہوتا ہے کہ ان انتخاب کنندوں کی اکثریت وقت آنے پر کس طرف رائے دے گی[نلہ]۔ گو برطانیہ کلاں میں سیاسی فریق بندی اس درجہ منظم نہیں تاہم آج سے تقریباً ساٹھ سال پہلے ہی لارڈ ہارٹنگٹن نے نے اپنی ایک تقریر میں کہا تھا کہ "اب یہ امر پایہ ثبوت کو پہنچ گیا ہے کہ اگر حکومت کسی بات کو طے کرے اور طے شدہ اصول پر عمل کرنے لگے تو اس میں ذرا شک نہیں کہ جو حکمت عملی حکومت اختیار کرے گی اس کی موجودہ دارالعوام لازماً توثیق کرے گا"[۱]۔ انگلستان میں اگر کسی ایوان میں ایک حد تک آزادانہ رائے زنی ہوتی ہے تو وہ دارالامرا ہے، اور یہاں رائے زنی کو اس لئے آزاد چھوڑ دیا جاتا ہے کہ یہاں کی اکثریت اور اقلیت کا کابینہ کی ترکیب پر مطلق کوئی اثر نہیں پڑتا۔ پھر بھی جیسا اوپر لکھا جا چکا ہے، کامیاب سیاسیات کا سب سے

نلہ یہ کوئی راز نہیں کہ موجودہ صدر فرانکلن روزویلٹ کے پہلے انتخاب کے اعلان سے کم از کم چار ماہ پیشتر، یعنی انتخاب کنندگان کے انتخاب کے وقت نہ صرف یہ معلوم ہو گیا تھا کہ ان میں سے اکثر روزویلٹ کے لئے رائے دیں گے، بلکہ یہ بھی معلوم ہو گیا تھا کہ ملک کی اکثریت جواز مسکرات کی طرف ہے اس لئے چند ماہ میں مسکرات کی ساخت اور اس کا پینا دونوں ممالک متحدہ امریکہ میں جائز ہو جائے گا!!

(۱) یہ اقتباس فائنر کی کتاب، جلد ۱، صفحہ ۱۲۴ حاشیہ پر دیا ہوا ہے۔

اہم عنصر باہمی مفاہمت کی قابلیت ہے، اور اگر کوئی شخص ایسا ہو جس میں یہ قابلیت مفقود ہو، یعنی جو اپنی ڈیڑھ اینٹ کی مسجد ہی پر قانع ہو، تو پھر ایسے ان لوگوں کی شکایت نہیں کرنی چاہیے جو باہم منظم ہو کر اسے زک پہونچانے کی فکر میں رہتے ہیں۔

بہر حال کچھ بھی ہو، جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے۔ عمومیت اور سیاسی فرقہ بندی لازم و ملزوم ہیں، اور آج کل جو جگہ جگہ آمریت کا راج ہوتا جا رہا ہے وہ دراصل سیاسی فرقہ بندی کے خلاف ردِ عمل کا مظاہرہ ہے۔ اگر ملک میں امن و امان اور اطمینان ہو اور مختلف سیاسی فرقے ملک کے مفاد کو پیش پیش رکھیں، نیز ایک دوسرے کے ساتھ وفاداری کا برتاؤ کریں اور باہمی اختلاف کو مخالفت اور غداری کا جامہ نہ پہنائیں تو پھر بوجہ ان مواقع کے جو ہر امر پر رائے زنی کے لیے پیدا ہوتے رہتے ہیں، سیاسی فرقہ بندی ملک کے لیے باعث رحمت ہے[۱۲]۔ لیکن اگر صورت حال اس کے برعکس ہے یعنی ملک کسی بحرانی کیفیت میں مبتلا ہے، لوگوں میں ذاتیات اور باہمی بغض و عناد پیدا ہو گیا ہے اور ملک پر فرقے اور ذات کو ترجیح دی جانے لگی ہے تو پھر سیاسی فرقہ بندی سے زیادہ کوئی چیز قابل ملامت نہیں ہوگی اور ایسی حالت میں ملک کے لیے شاید وہی طرز حکومت بہترین ثابت ہو جس کے تحت صرف ایک ہی فرقے کی عملداری ممکن ہو اور دوسرے فرقوں کو ملک کا دشمن سمجھ کر دبا دیا جاتا ہے۔

---

[۱۲] خود پیغمبر اسلام صلعم آج سے تیرہ سو برس پہلے فرما گئے ہیں کہ "میری امت کا اختلاف باعث رحمت ہے" لیکن بدقسمتی سے یہ اختلاف آجکل اکثر صورتوں میں مخالفت ہی نہیں بلکہ معاندت کی شکل میں رونما ہونے لگتا ہے اور پھر وہ باعث رحمت ہونے کے بجائے باعث زحمت بن جاتا ہے۔

ضمیمہ باب ۱۷

سیاسی فریق بندی کی تمثیلات

(متعدد فریق:- فرانس، ہندوستان۔ دو فریق:- انگلستان، ممالک متحدہ امریکہ۔ ایک فریق:- روس، اٹلی)

(۱ الف) جہاں متعدد سیاسی فریقوں کی تقریباً مساویانہ قوت ہے:-

فرانس:-

دارالنائبین منتخب شدہ ۱۹۳۲ء)

اشتمالی اور اشتراکی اشتمالی	۲۰
اشتراکی	۱۳۰
جمہوری اشتراکی و فرانسیسی اشتراکی	۳۳
استیصالی اور استیصالی اشتراکی	۱۵۳
خود مختار استیصالی	۷۴
یساری جمہوری	۴۸
عمومی	۱۵
عمومی جمہوری و عمومی اشتراکی عمل؛ خود مختار	۱۲۷
دیگر	۱۵
	۶۱۵

لہ فرانس کی سیاسی فریق بندی کے لئے دیکھو آگ: "حکومت ہائے یورپ" Ogg: Governments of Europe باب ۲۷ نئی نشر حسب بالا باب ۱۵ ا حصہ د۔

حقیقت میں ایک حد تک کثیر جماعتی نظام صرف تین چار سیاسی فریقوں میں پایا جاتا ہے۔ اور ہر انتخاب کے بعد نہ صرف کیبنٹ بدلتی رہتی ہے بلکہ سیاسی فریقوں کے ناموں میں بھی تبدیلی ہوتی رہی ہے۔ بعض فریقوں کے ارکان کی تعداد سو سو سے کبھی زیادہ ہوتی ہے اور بعض میں [illegible] رکن بھی ہوتے ہیں۔ ایوانوں میں نشستوں کا انتظام کچھ سیاسی اصول پر کیا گیا ہے کہ نسبتاً استحفاظی گروہ دائیں طرف (ارکان یمین) اور نسبتاً استیصالی گروہ بائیں طرف (ارکان یسار) اور نسبتاً معتدل گروہ بیچ میں (ارکان مرکز) بیٹھتے ہیں۔ دراصل انگریزی یا امریکی طرز کی سیاسی فریق بندی یہاں مفقود ہے، صرف سیاسی [illegible] ہیں جن کی ظاہری شکل بدلتی رہتی ہے۔ جو فریق بندی ہے وہ صرف پارلیمنٹ تک محدود ہے اور اس کی کیفیت تبدیلی پذیر ہے اور عام طور پر جو امور نزاعی ہیں وہ اکثر ذاتی یا خانگی یا مقامی ہیں۔ دو فریقی صورت حال اس لئے ناممکن ہے کہ فرض کیجئے کہ ارکان یمین، جو زیادہ تر ملوکی میلانات کے ہیں، برسر اقتدار رہ جائیں تو پھر سوال یہ ہے کہ آیا ملوکی حکومت ہو جائیگی؟ دوسرا سبب چند فریقیت کا یہ ہے کہ فرانسیسی قوم حساس اور نظریہ پرست واقع ہوئی ہے اور مختلف گروہ کسی قسم کے مستقل مفاہمت کے لئے تیار نہیں۔

ہندوستان[1]:-

اگر غور کیا جائے تو اصلی معنی میں منظم سیاسی فریق بندی کا اس ملک میں حال ہی میں ظہور ہوا ہے۔ یوں دیکھا جائے تو نام نہاد غدر ۱۸۵۷ء کے بعد ہی سر سید احمد خاں (بانی تحریک علی گڑھ) نے ایک رسالہ "اسباب بغاوت ہند" پر لکھا جس میں انھوں نے

[1] دیکھو سالنامہ ہند Indian Year Book ۱۹۳۶ء ص ۴۳۳۔

(ہندوستان کے لئے) یہ اس وقت کے لئے انوکھی تحریک پیش کی کہ ہندوستانی مجالس مقننہ میں ہندوستانیوں کو شامل کیا جائے تاکہ وہ اپنے نقطہ نظر سے حکام کو مستفید کرتے رہیں۔ لیکن سیاسی فریق بندی حقیقی معنے میں انڈین نیشنل کانگریس کے قیام (۱۸۸۵ء) سے پہلے نہیں کہی جا سکتی۔ اس ادارے کے ذریعہ سے حکومت کے سامنے باضابطہ دعاوی پیش کئے جانے لگے۔ پہلی مرتبہ ہندوستانیوں کو تھوڑا بہت انتخاب کا حق ۱۹۰۹ء کے منٹو مارلے اختلافات کے تحت دیا گیا اور اس کے تحت جب سوال کرنے اور موازنہ پر بحث کرنے کا موقعہ دیا گیا تو کہنا چاہئے کہ ایک فریق مستقل طور پر مجالس مقننہ میں ایسا بن گیا جس کا کام حکومتی معاملے پر نکتہ چینی کرنا تھا، اور چونکہ اس فریق کو کبھی حکومت میں حصہ لینے کا موقعہ نہیں تھا اس لئے یہ نکتہ چینی بعض مرتبہ غیر ذمہ دارانہ ہوتی تھی۔ ملک میں حکومت کے علاوہ دو یا تین بڑے بڑے گروہ تھے ایک "معتدل" یعنی وہ جو حکومت کے ساتھ تھے لیکن خود حکومت کے ہی مفاد اور بقا کی خاطر اس کے ایسے تحریکات پر نکتہ چینی کرتے تھے جو ملک کے لئے مضر ہوں۔ اس کے رہنماؤں میں شاید سب سے ممتاز گوکھلے تھے۔ دوسرے وہ فریق تھا جسے انتہا پسند کہتے تھے اور جو حکومت کی مخالفت کرنا ہی اپنا نصب العین بنائے ہوئے تھا ابتدائی زمانے میں اس کے رہنما سریندر ناتھ بنرجی اور تلک سمجھنے چاہئیں تیسرا وہ گروہ تھا سیاسی اعتبار سے کلیۃً انگریزوں کا ساتھ دینے کے لئے تیار تھا۔ چوتھے بحیثیت قوم کے مسلمان تھے، جنھیں سر سید احمد خاں مرحوم نے پہلے تو سیاسیات سے علیحدہ رہنے اور اپنے آپ کو سیاسی کشمکش کے لئے تیار کرنے کے لئے کہا تھا، لیکن ۱۹۰۶ء سے ایک حد تک منظم ہو گئے تھے اور کانگریس کے جتھے کے خلاف اپنی ایک

جدید انجمن مسلم لیگ کی شکل میں بنائی تھی جس کا مقصد یہ تھا کہ انگریزوں سے مل کر مسلمانوں کے لئے جداگانہ حقوق حاصل کریں۔ اس تحریک کو ۱۹۰۹ء میں یہ کامیابی ہوئی کہ علاوہ عام حلقہ جات رائے دہی کے مسلمانوں کو ہر مجلس مقننہ کے لئے چند جداگانہ نشستیں مل گئیں۔ اس طرح ایک جدید سیاسی فریق یعنی مسلم فریق کا اضافہ ہوا جس کا مطمح نظر یہ ہوگیا کہ سب سے پہلے مسلمانوں کے حقوق کی حفاظت کی جائے اس لئے کہ ان کی مستقل اقلیت ہے اور اکثریت سے اسکا مفاد جداگانہ ہے۔ جنگ عظیم کے دوران میں لوگوں کے قلوب میں نئی نئی امنگیں اور آرزوئیں پیدا ہوئیں۔ اور ۱۹۱۵ء ہی سے خود مسلمانوں کے خیالات میں بہت کچھ فرق پیدا ہوگیا، چنانچہ وہ روز بروز کانگریس کی طرف آنے لگے، یہاں تک کہ ۱۹۱۶ء میں لکھنؤ کے مقام پر کانگریس اور مسلمانوں کے درمیان وہ عہد آفرین سمجھوتہ ہوا جسے عرف عام میں "کانگریس لیگ سمجھوتہ" کہتے ہیں۔ اس سمجھوتے کے بموجب کانگریس نے مسلمانوں کے جداگانہ حق انتخاب کو تسلیم کرلیا اور مسلمان اکثر باقی ماندہ حلقہ جات انتخاب میں حصہ لینے سے دست بردار ہوگئے۔ اس کا فوری نتیجہ یہ ہوا کہ ہندوؤں مسلمانوں کے وہ طبقے جنھیں سیاسی مس تھا، باہم متفق ہوگئے اور ۱۹۲۱ء کے عدم تعاون کے زمانے میں دونوں کا سیاسی مقصد بظاہر ایک ہوگیا، وہ یہ کہ ملک سے بدیسی اقتدار کا خاتمہ کردیا جائے لیکن یہ بہت جلد ثابت ہوگیا کہ اتحاد کا یہ مظاہرہ محض ایک خواب ہے، اور حقیقت میں ہندو مسلمانوں کے درمیان جو خلیج تھی وہ دراصل وسیع سے وسیع تر ہوتی جارہی ہے۔ مسلمانوں کا تخاطب اب صرف مسلمانوں کی طرف اور ہندوؤں کا صرف ہندوؤں کی طرف ہوگیا، اور باوجودیکہ بہت سے اتحاد پسند رہنماؤں مثلاً

مولانا محمد علی، مولانا ابو الکلام آزاد، مہاتما گاندھی، پنڈت موتی لال نہرو وغیرہ نے ہندو مسلمانوں کا دل ملانے کی کوشش کی، لیکن اس اتحاد سے پانچ چھ سال بعد ہی مسلمان بحیثیت قوم کے کانگریس سے علیحدہ ہو گئے۔

یوں تو آج کل ہر صوبہ اور ہر جدید جماعت مقننہ میں نئے نئے فریق پیدا ہوتے رہتے ہیں، لیکن فی الجملہ اس وقت ہندوستان میں حسب ذیل فریق کارفرما ہیں :-

(۱) سب سے منظم گروہ کانگریس کا ہے جس نے کئی سال کے عدم تعاون کے بعد از سر نو جماعت ہائے مقننہ میں شرکت منظور کر لی ہے اور جدید قانون حکومت ہند کی رو سے جو صوبہ واری جماعتیں مرتب ہوئی ہیں ان میں سے متعدد میں اس کی اکثریت ہے[۵۳]۔ یہ جماعت انتخابات کے میدان میں نئے قانون کا خاتمہ کرنے کے لئے آئی تھی۔ چنانچہ جن اصولوں میں اس کی اکثریت ہوئی اور گورنروں نے اسے وزارت ترتیب دینے کی دعوت دی تو اس کی طرف سے یہ جواب دیا گیا کہ تاوقتیکہ گورنر اپنے اختیار خصوصی کو استعمال نہ کرنے کا وعدہ نہ کرے اس وقت تک ہم وزارت ترتیب نہیں دیں گے۔ آخر کئی مہینے کی کشمکش کے بعد جب

---

۵۳ گیارہ گورنری صوبوں میں کانگریسی فریق:-

اکثریت :- مدراس ۱۵۹؛ صوبہ جات متحدہ ۱۳۳؛ بہار ۹۵؛ اوڑیسہ ۳۶؛ صوبہ متوسط و برار ۷۱؛ بمبئی،

اقلیت :- سرحدی صوبہ ۱۹؛ آسام ۳۵؛ بنگالہ ۵۴؛ پنجاب ۲۹؛ سندھ ۵۔

گورنر جنرل نے یہ وعدہ کیا کہ روز بروز کے معاملات میں گورنر مداخلت نہیں کریگا تو جولائی ۱۹۳۷ء کو آل انڈیا کانگریس کمیٹی نے وردھا کے مقام پر یہ قرارداد منظور کی کہ قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء کی مخالفت کرنے اور کانگریسی منشور کو عمل میں لانے کی غرض سے کانگریس والوں کو غیر مشروط طور پر قلمدان وزارت سنبھالنے کے لئے تیار رہنا چاہیے۔

(۳) مسلمان بحیثیت قوم کے مسلمان قائم مقام اس گروہ سے زیادہ متنزل ہیں لیکن ان کی تنظیم غیر مکمل ہے اور بظاہر وہ کسی ایک رہنما کی قیادت پسند نہیں کرتے۔ اس کی ایک وجہ یہ ہے کہ خود ان میں متعدد سیاسی فرقے ہیں اور جو یکجہتی ہے وہ محض ظاہری ہے۔

(۴) سکھ یہ صرف پنجاب میں پائے جاتے ہیں اور ان کا سب سے بڑا مقصد یہ معلوم ہوتا ہے کہ جتنی ان کی آبادی پنجاب میں ہے اس مناسبت سے زیادہ حقوق انھیں ملیں۔

(۵) یوروپی و ہندوستانی عیسائی۔ ان کی تنظیم نسبتہً مکمل ہے۔ گو ابتدا میں یہ حکومت کی کورانہ تقلید کرتے تھے اب رفتہ رفتہ انھیں یہ احساس پیدا ہو رہا ہے کہ اس ملک کے مفاد کے ساتھ اُن کا مفاد وابستہ ہے۔ خواہ اس کا حصول حکومت کا ساتھ دینے میں مضمر ہو یا مخالفت کرنے میں۔

(۶) زمیندار۔ ان صوبوں میں جہاں زمینداری اور جاگیرداری کا طریقہ رائج ہے تو انھوں نے بھی اپنے فرقے بنائے ہیں۔ حال میں ایک رجحان حکومت اور عوام دونوں کے چند خاص طبقوں میں پایا جاتا ہے کہ ان کے اقتدار اور آمدنی میں

کمی کی جائے، چنانچہ انھوں نے اپنی حفاظت کی خاطر یہ جتھے بنائے ہیں، لیکن باوجود ان کی نسبتہً قلیل تعداد کے ان کی تنظیم ناقص ہے جس کی بظاہر وجہ یہ معلوم ہوتی ہے کہ ایک طرف یہ حکومت کے ارکان سے دبے ہوئے ہیں اور دوسری جانب ساہوکاروں سے۔

(۷) ہر مجلس مقننہ کے وہ غیر منظم ارکان جو زیادہ تر حکومت کے نامزد کردہ ارکان اور بعض انتہائی مستحفظ پر مشتمل ہیں، جو اپنی ذات کی عافیت یقیناً اور ملک کی بھلائی شاید اسی میں سمجھتے ہیں کہ ہر موقع پر حکومت کا ساتھ دیں۔

(ب) جہاں دو بڑے بڑے سیاسی فریق ہیں،

(۱) **انگلستان**[۵۴]:۔

موجودہ دار العوام (بعد انتخابات ۱۹۳۵ء):۔

حکومتی فریق: استحفاظی ۳۸۷؛ لبرل قومی، ۳۳؛ قومی مزدور، ۸؛ قومی ۴
مخالف فریق[۵۵]: مزدور، ۱۵۴؛ لبرل، ۱۷؛ آزاد لبرل، ۴؛ آزاد مزدور، ۴؛
آزاد، ۴؛ اشتمالی، ۱۔ جملہ ۶۱۵

---

۵۴ انگلستان کی سیاسی فریق بندی کے لئے دیکھو فائنر، حسب بالا، باب ۱۵، حصہ (الف)

۵۵ مارچ ۱۹۳۷ء میں ایک قانون کی رو سے "رہنمائے مخالفت" کی تنخواہ دو ہزار پونڈ سالانہ قرار پائی ہے۔ واضح ہو کہ رہنمائے مخالفت کا کام ہی اسی حکومت کے کاروبار پر تنقید کرنا ہوتا ہے جو اسے اسی کام کی تنخواہ دیتی ہے! یہ قاعدہ کناڈا میں مدت سے جاری ہے۔

استحفاظی :- انتہا درجہ کے قوم پرست ہیں۔ خارجی معاملات میں انگلستان کی برتری کے شیدا، سلطنتی معاملات میں انگلستان کے تفوق اور قابو کے موید اور اندرونی معاملات میں امرا اور جاگیرداروں کے حامی۔ ان کے نزدیک نوآبادیوں، خصوصاً ان نوآبادیوں اور توابع کو جن میں انگریز آباد کاروں کی تعداد کم ہو، اختیارات دینے میں جہاں تک ہو سکے دیر کرنی چاہئے، اور اختیارات حتی الامکان اس وقت تک نہ دئے جائیں جب تک مجبور نہ کر دیا جائے۔ یہ بادشاہت اور شاہانہ تفوق کے دل سے حامی ہیں اور کلیسا اور مذہب کے ظاہری رواج کو قائم رکھنا چاہتے ہیں۔ یہ دراصل پرانے ٹوریوں اور پرانے "اتحادیوں" کے (یعنی وہ فریق جو آیرستان کو کسی طرح علیحدہ نہیں ہونے دینا چاہتا تھا) قائم مقام ہیں۔ اب جب آیرستان کی آزاد ریاست قائم ہو گئی ہے تو وہ کم از کم شمالی آیرستان کو انگلستان سے ملائے رکھنا چاہتے ہیں۔ ہندوستانی معاملات میں وہ حقیقی قابو اور اختیارات کو اپنے سے جدا نہیں کرنا چاہتے۔

مزدور :- یہ بات غلط ہے کہ یہ محض "اشتمالی" ہیں یا صرف طبقہ ارزل پر مشتمل ہیں۔ حقیقت یہ ہے کہ اس فرقہ میں تقریباً ہر طبقے کے لوگ ہیں گو مزدور بیشہ بیشتر ہیں۔ انگلستان میں یہ طبقہ انقلابی نہیں ہے بلکہ ارتقائی ہے اور عملاً ملوکیت کا مخالف نہیں۔ زیادہ تر خارجی معاملات میں بین الاقوامی امن، شہنشاہی معاملات میں نوآبادیوں اور توابع کے خود مختاری اور اندرونی معاملات میں معاشری انصاف اور مختلف طبقہ جات معاشرہ کی

مساوات کا خواہاں ہے۔ سنہ ۱۹۰۰ء سے تقریباً تیس برس تک اس کے قائم مقام دارالعوام میں برابر ترقی کرتے رہے لیکن جب سنہ ۱۹۲۴ء اور سنہ ۱۹۲۹ء میں مزدوروں کی حکومت کا موقعہ ملا تو دیکھا گیا کہ وہ خواہ اپنے مخالف گروہوں کی قوت کی وجہ سے خواہ اتنی بڑی سلطنت کی ذمہ داری کی وجہ سے اپنے دعاوی کو پورا نہ کر سکے، اور کہاں تو انھیں مخالف گروہوں میں سے ہر ایک پر تفوق تھا کہاں سنہ ۱۹۳۲ء میں انھیں دارالعوام میں بہت ہی کم نشستیں ملیں۔

لبرل:۔ یہ فریق کسی زمانے میں بہت کچھ مقتدر تھا اور سنہ ۱۹۰۶ء کے انتخاب میں تو اسے دارالعوام میں سیکڑوں کی اکثریت حاصل تھی۔ لیکن اب کچھ تو اس وجہ سے اس کا ایک فریق مزدور گروہ میں چلا گیا ہے اور کچھ آپس کے باہمی تفرقوں کی وجہ سے اور کچھ انگلستان کے دو فریقی تنظیم کے باعث اس کے صرف معدودے چند ارکان باقی رہ گئے ہیں۔ خارجی امور میں اسلحیت کے مخالف اور بین الاقوامی مفاہمت کے مؤید، شہنشاہی امور میں سوراج کے موافق تاکہ ہر مقام کی بہترین پیداوار تجارت سے فائدہ حاصل کیا جا سکے، اندرونی امور میں اصلاح کے ساتھی۔ اس فریق میں سقم یہ ہے کہ تقریباً سنہ ۱۹۰۰ء سے اس کا روز بروز اشتراکیت کی طرف رجحان رہا ہے، اور وظائف معمرین، جبری بیمہ جیسے امور کی تائید کی ہے، نتیجہ یہ ہوا کہ جب مزدوروں کا فریق پیش پیش ہوا تو بہت سے لبرل اس سے جا کر مل گئے۔

ممالک متحدہ امریکہ[۵ئہ]:-

شاید کسی ملک میں دو بڑے بڑے سیاسی گروہوں میں اس قدر کم فرق ہوگا جتنا امریکہ کے "عمومیوں" اور "جمہوریوں" کے درمیان۔ اس کی ایک وجہ تو یہ ہے کہ بہت سے امور جو دوسرے ممالک میں مختلف سیاسی فریقوں کے مابین نزاعی رہتے ہیں، یہاں کے دستور کے ذریعے سے طے ہو چکے ہیں جیسے عاملانہ اختیارات کلیسا اور مملکت کے تعلقات، املاک کا مسئلہ، ایوانِ بالائی کی ساخت، وغیرہ۔ دوسرے اکثر معاملات، جن کا تعلق انسان کی روزمرہ بود و باش سے ہے، ریاستوں کو چھوڑ دیئے گئے ہیں، جیسے رائے دہی، محاصل، مناکحت و ازدواج، حفظانِ صحت وغیرہ۔ تیسرے جو بات آج کل سب سے زیادہ مابہ النزاع ہو سکتی ہے یعنی اندرونی و بیرونی حفاظت و مدافعت کا معیار، وہ یہاں مفقود ہے، اس لئے کہ بوجہ جغرافی اثرات کے یہ معیار کم و بیش مستقل ہے۔

یہی وجہ ہے کہ یہاں کے دو بڑے سیاسی فریقوں یعنی "جمہوریوں" اور "عمومیوں" کے مابین کوئی مستقل خلیج قائم نہیں ہے، بلکہ پچھلی صدی کی تیسری دہائی میں ایک زمانہ تو ایسا آیا جب سیاسی فریق بندی ہی نہیں رہی تھی۔ اس زمانہ کو "عہدِ یگانگت" کہتے ہیں۔

دونوں سیاسی فریقوں کے عقائد موجودہ صورتِ حال کے بموجب بدلتے رہتے ہیں۔ "عمومی" فریق جنگ سے پہلے چھوٹے طبقوں کا طرفدار تھا اور بڑے بڑے تجارتی جتھوں کا مخالف، چھوٹی قوموں کا طرفدار، شہنشاہیت کا مخالف

۵ئہ ممالک متحدہ امریکہ کے فریق بندی کے لئے دیکھو فائنر حسب بالا باب ۱۵، حصہ (ب)۔

(چنانچہ ۹۸ء کی ہسپانوی جنگ کی اس فریق نے مخالفت کی تھی)؛ نیز یہ محصول کے درآمد و برآمد کے کمی کا بھی طرفدار تھا۔ اس نے حتی الامکان جنگ عظیم سے امریکہ کو علیحدہ رکھنا چاہا، اور جب امریکہ شریک ہو گیا تو "عمومی" ولسن نے انجمن اقوام کے ذریعے سے جنگ کو ختم کرنا چاہا۔ اس کے برعکس "جمہوری" فریق شہنشاہیت پسند تھا اور بڑے بڑے جتھوں کا طرفدار، عمومیوں کی مخالفت میں یہ شراب سازی کا مؤید تھا اور اس کے دباؤ سے گویا امریکہ کو جنگ میں شریک ہونا پڑا۔ نیز جہاں "عمومی" ریاستوں کی تقویت چاہتے ہیں وہاں "جمہوری" مرکزی اقتدار کے خواہاں ہیں۔

۷۴ ویں کانگریس (۱۹۳۵ء تا ۱۹۳۷ء) میں حسب ذیل فریق ہیں:

دار النائبین:۔	"عمومی"	۳۲۲
	"جمہوری"	۱۰۲
	"کاشتکار"	۳
	"مزدور"	۷
	"ترقی پسند"	۷
سینات:۔	"عمومی"	۶۹
	"جمہوری"	۲۵
	"کاشتکار"	۱
	"مزدور"	۱
	"ترقی پسند"	۱

(ج) جہاں صرف ایک سیاسی فریق تسلیم کیا جاتا ہے،

روس ۱؎ :-

اس ملک میں علاوہ اشتمالی فریق کے دوسرا کوئی سیاسی گروہ تسلیم نہیں کیا جاتا۔ گو جو شرائط اس گروہ میں شمول کے لئے ضروری سمجھے جاتے ہیں ان کی وجہ سے اس کے ارکین کی تعداد تمام سودیت مملکت میں پندرہ بیس لاکھ سے زیادہ نہیں، تاہم یہ نہ سمجھنا چاہیے کہ باقی ماندہ شہریوں کا کوئی منظم جتھا ہوگا بلکہ دراصل انھیں کسی قسم کے تنظیم کی ہی اجازت نہیں، اور خود اشتمالی گروہ میں بھی برسر اقتدار حقائد سے روگردانی کرنے پر سخت سزا دی جاتی ہے، گروہ سے نکالا جاتا ہے، تروتسکی کی طرح ملک بدر کیا جاتا ہے، گردن اڑا دی جاتی ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ گو ایک عظیم الشان حصہ ملک اس گروہ سے علحدہ ہے تاہم ایک حد تک اس کے عدم تنظیم کی وجہ سے جو ارکان مجالس سیاسیہ اور جو عہدہ دار منتخب ہوتے ہیں وہ اسی گروہ کے رکن ہوتے ہیں، اور سیاسی سیڑھی پر اعلےٰ ترین طبقات کے اراکین تو کلیتہً اسی گروہ پر مشتمل ہوتے ہیں۔ بغرض کوئی مشکل سے ایسی ہوگی کہ سوائے اشتمالیوں کے اور کوئی کسی معتد بہ عہدے کو پر کرسکے، بلکہ واقعہ تو یہ ہے کہ غیر سیاسی و نیم سیاسی عہدہ دار بھی، مثلاً بلدیات کے صدر، اور مملکتی کارخانوں کے مہتمم اشتمالیوں کے سوا کوئی دوسرا مقرر نہیں ہو سکتا۔ یہ کہا جائے تو غلط نہ ہوگا کہ ۱۶ کروڑ پر تقریباً ۱۶ لاکھ کی جماعت بلا شرکت غیرے حکمراں ہے۔

اشتمالی گروہ کی ابتدا ۱۹۰۳ء سے سمجھنی چاہیے جب اس میں ایک حصہ

۱؎ روس کے اشتمالیوں کے دیکھو ہارپر: "سودیت روس میں عمرانی تعلیم" Harper: Civic Training in Soviet Russia باب ۲ وغیرہ۔

"اشتراکی عمومی جماعت" قائم ہوئی۔ اس جماعت کی دوسری کانگریس سویڈن کے پایہ تخت سٹوک ہولم میں ۱۹۰۳ء میں ہوئی جہاں سے اُس کا دفتر لندن کو منتقل کر دیا گیا۔ لندن آکر اس فرقے کے دو گروہ ہو گئے ایک فرقۂ اکثریت ("بولشوی") اور دوسرا فرقۂ اقلیت ("مینشوی")، لیکن بعد میں چل کر بولشوی گروہ کے ارکان کی تعداد کم ہو گئی اور مینشویوں کی زیادہ، اور اسی لئے جب لینن کی ماتحتی میں اشتمالی گروہ برسر اقتدار آیا اور اس نے ۱۹۱۸ء کے جنوری میں ایک دستور ساز جماعت طلب کی تو اس میں اس کے فرقے یعنی بالشویوں کی اتنی کم تعداد تھی کہ اُس نے فوراً یہ دستور ساز جماعت برخاست کر دی اور حکومت کا مرکز سوویتوں کو قرار دیا۔

اس فرقے میں شمول کے لئے کئی شرائط ہیں، مثلاً ایک خاص مدت کے لئے اُمیدواری کرنی پڑتی ہے، بیس سال سے کم کے امیدوار کو "انجمن نوجوانان اشتمالیت" کے وساطت سے آنا پڑتا ہے، کم سے کم ایک یا بعض صورتوں میں دو تین یا پانچ ارکان کی تحریک اور ایک کی تائید لازمی ہے، اور شمول کے بعد اسے اشتمالیت اور اشتمالی سیاسیات کے عقائد کا مطالعہ کرنا پڑتا ہے۔ جب بالآخر اُمیدوار رکن بن جاتا ہے تو اسے ایک خاص اخلاقی اور سیاسی معیار پر پورا اُترنا پڑتا ہے ورنہ (جیسا اوپر لکھا جا چکا ہے) اسے فرقہ بدر بلکہ ملک بدر کر دیا جاتا ہے۔

ہر اشتمالی رکن پر لازم ہے کہ دوسروں کی محنت سے کبھی فائدہ نہ اُٹھائے متوسط طبقے کے ساتھ موالات نہ کرے، اور بعضوں کا تو یہ خیال ہے کہ اس کا لباس بھی غیر اشتمالیوں سے مختلف ہونا چاہئے۔ بعض اشتمالی رہنما کہتے ہیں کہ اسے معمولی مزدوروں کی طرح رہنا چاہئے مگر اس کے لئے صفائی لازم ہے، اور علی العموم یہ نامناسب سمجھا جاتا ہے

کہ وہ کسی دوسرے طبقے کی عورت سے نکاح کرے۔ اس کے لئے زیادہ سے زیادہ تقریباً تین سو روپیہ ماہوار کافی سمجھا جاتا ہے، اور خواہ وہ کتنے ہی بڑے عہدے پر ہو اس رقم سے زیادہ جو اسے ملے اسے فوراً اشتمالی فریق کو دے دینا پڑتا ہے۔ اس کے لئے یہ لازمی ہے کہ وہ مذہب سے کنارہ کش رہے اس لئے کہ "مذہب قوم کے لئے مثل افیون کے ہے"۔ شہ

یہی وہ گروہ ہے جسے روس میں آمریت کے حقوق حاصل ہیں اور جو اس قدر برسراقتدار ہے کہ خود انقلاب کے ایک عظیم الشان رہنما یعنی ٹروٹسکی کو اختلاف رائے پر ملک بدر کر دیا اور ایک دوسرے رہنما زینوویف کو پہلے زندان میں ڈال دیا اور پھر اگست سنہ ۱۹۳۶ء میں موت کے گھاٹ اتار دیا۔

اٹلی ۂ

یہاں سنہ ۱۹۲۶ء سے کسی سیاسی فریق کو پارلیمنٹ میں دفتری فاشی فریق کی مخالفت کرنے کا حق باقی نہیں رہا اور سنہ ۱۹۲۸ء سے تو واقعاً اور قانوناً دونوں طرح سے فاشی جماعت اور حکومت میں کسی قسم کا فرق نہیں رہا۔

فاشی جماعت اور اس کے سرگروہ مسولینی کے سنہ ۱۹۲۲ء میں جبراً حکومت پر قبضہ کرنے سے پہلے اٹلی کی پارلیمنٹ کے جتنے سیاسی فریق تھے ان کی نظیر ملنی شوار ہے۔ سنہ ۱۹۲۱ء کے دار النایبین میں ۱۳ مختلف العقیدہ سیاسی گروہ تھے اور فاشی

شہ ٹروٹسکی: "مسائل زندگی" Trotsky - Problems of Life

ۂ فاشی فریق کے لئے دیکھو اسپنسر: "اٹلی کی حکومت و سیاسیات" H. R. Spencer "Government & Politics of Italy" ابواب ۹ تا ۱۲

جماعت کے برسر اقتدار آنے کے بعد جو انتخابات ۱۹۲۴ء میں ہوئے اس میں ان گروہوں کی تعداد بڑھ کر ۳۵۵ ارکان کے ۳۲ مختلف العقائد گروہوں پر مشتمل ہو گئی تھی جن میں سے زیادہ تر "گروہ" ایک ایک، دو دو، تین تین، چار چار ارکان پر مشتمل تھا۔ اس افراتفری اور افراد کی خود مرکزیت کو مسولینی کے فریق نے بالجبر روکا اور ابتدا میں تو کوئی خلاف قانون حرکت مشکل سے ایسی ہو گی جس سے ان سیاسی گروہوں پر تشدد کیا نہ گیا ہو اور اس پارلیمنٹ کی رو در رد توہین نہ کی گئی ہو جس میں یہ افراتفری اور اس کی وجہ سے انتہائی کمزوری اور بے عملی پھیلی ہوئی تھی۔

اس وقت قانوناً اور واقعاً فاشی گروہ اور اس کے رہبر مسولینی کو اقتدار کامل حاصل ہے اور اس نے ہر ایک شہری کو ملک کی خاطر ہر قربانی کے لئے تیار کر دیا ہے اور ملک سے بالشوی اور اشتمالی خطرے کو دور کر دیا ہے جیسا اوپر کہا جا چکا ہے جو طریقے برتے گئے ان میں سے بعض نہایت کریہہ تھے، لیکن اس میں شبہ نہیں کہ ملک کی حالت اس دس برس کے عرصے میں پہلے سے کہیں بہتر ہو گئی ہے اور فاشی طرز عمل کی نقل دوسرے ممالک مثلاً یوگوسلافیہ، جرمنی اور آسٹریا اُتار رہے ہیں[۱]۔

فاشی فریق کے حکمت عملی کا دارومدار یوں تو "ڈوچے" یا "رہنما" کی ذات پر ہے لیکن اس کی ایک (برائے نام) صلاح کار مجلس ہے، جسے فاشی مجلس عظمیٰ کہتے ہیں اور جو کم از کم قانوناً حکومت کی بھی بال کمانی ہے۔ اس میں فاشی گروہ کے بڑے بڑے رہبر اور ایسے لوگ شریک ہیں جن پر مسولینی کو بھروسہ ہے اس مجلس اعلےٰ

---

[۱] اس کے لئے دیکھو کتابچہ "واقعات فاشیت" I fatti del Fascismo

The facts of Fascism

کے ذریعے سے مسولینی احکام کی توثیق کرتا ہے، اور احکام صادر کرتا ہے، اور اب تو یہی جماعت ہے جو پارلیمنٹ تک کے انتخابات پر پوری طرح سے قابو یافتہ ہے۔

یہ نہ سمجھنا چاہیے کہ فاشی گروہ کو ملک میں اکثریت حاصل ہے۔ واقعہ یہ ہے کہ ۱۹۳۱ء میں اس گروہ کے مؤید تمام اٹلی میں ۳ یا ۴ فیصدی سے زیادہ نہ تھے۔ لیکن روس کے بالشویوں کی طرح مسولینی کا ادعا یہ ہے کہ ضرورت اس بات کی ہے کہ ملک پر بہترین جاں نثار حکومت کریں نہ کہ بدترین خود پسند۔ فاشی جماعت کے ارکان روسی اشتمالی گروہ کی طرح نوجوانوں کی فاشی جماعت سے چنے جاتے ہیں اور یہ اچھی طرح سے دیکھ لیا جاتا ہے کہ آیا وہ اپنے امتحان میں پورے اتر لیے ہیں یا نہیں۔

باب ۱۸

محکمۂ عدلیہ

عدالت کی اہمیت۔ نظائر۔ وفاقی عدلیہ۔ عادلوں کا تقرر۔ معاوضۂ خدمت، اعزازی عمال۔ انتظامی عدالتیں۔ مساوات قانونی۔ جیوری۔ عدالتی تنظیم۔

عدالت کی اہمیت۔ اس سے قبل جب اعضائے حکومت پر بحث کی گئی تھی تو اس وقت محکمۂ عدلیہ کی اہمیت کافی واضح کر دی گئی تھی اور یہ بتا دیا گیا تھا کہ کس طرح یہی وہ محکمہ ہے جس کے ذریعے سے عوام الناس کے ساتھ قانون کا براہ راست تعلق پیدا ہو جاتا ہے[1]۔ یہی وجہ ہے کہ بعض علمائے سیاسیات کا خیال ہے کہ محکمۂ عدلیہ ہی وہ معیار ہے جس کے ذریعے سے کسی حکومت کا "متمدن" یا "غیر متمدن" ہونا معلوم ہوتا ہے[2]، اور جن ممالک میں اس کا شائبہ بھی ہوتا کہ یہاں عدالت کا انتظام ناقص ہے وہاں ترقی یافتہ اقوام یا تو خود اپنی رعایا کے افراد کے لئے اپنی عدالتیں قائم کرتی ہیں ورنہ جب کبھی ان کی رعایا کسی مقدمے میں کوئی فریق ہوتی ہے تو وہ ملکی عدالت کی کارروائی پر اعتماد نہ کرکے کرسی عدل پر وہاں کے عادل کے ساتھ ساتھ اپنا بھی ایک قائم مقام بٹھانے پر زور دیتی

---

[1] بالا باب ۱۲۔

[2] لاسکی: "گرامر و نحو سیاسیات" Laski: Grammar of Politics باب ۱۰۔

ہیں[۱۵] ہم یہ بھی دیکھتے ہیں کہ کسی جدید نظام حکومت کی تدوین یا ترویج کے وقت سب سے پہلے جس چیز پر زور دیا جاتا ہے وہ محکمۂ عدالت کی تنظیم ہے اور جہاں تک ہوسکتا ہے عدالت کو بیرونی دباؤ سے، خواہ وہ خانگی ہو یا سرکاری، آزاد رکھنے کی کوشش کی جاتی ہے[۱۶] نہ صرف یہ بلکہ اُن ممالک میں جو اپنے آپ کو دوسروں سے زیادہ ترقی یافتہ کہتے ہیں، جماعت عاملہ کے اعلیٰ ترین عہدہ دار بھی مدعاعلیہ کی حیثیت سے عدالت کے سامنے طلب کئے جا سکتے ہیں۔

نظائر:- اس میں شبہ نہیں کہ عادل کا کام صرف یہ ہے کہ قانون کی کی تاویل کرے اور اس کا انطباق ان مقدمات پر کرے جو اس کے سامنے

---

[۱۵] یہ کیفیت جنگ عظیم کے زمانے تک ایسے ممالک جیسے ترکی و ایران میں رائج تھی اور دراصل اس ادارے کا ایک مظاہرہ تھا جسے تاریخی اصطلاح میں "مرامات" کہتے ہیں۔ دیکھو بالا باب ۶۔

[۱۶] مثلاً جب حضرت عمرؓ کے زمانے میں مختلف اقطاع خلافت اسلام میں قاضیوں کی ضرورت پیش آئی تو خلیفہ اسلام نے قاضیوں کو والیوں کا تابع نہیں بنایا بلکہ ان کا تعلق براہ راست مرکز سے رکھا دیکھو محمد اللہ: "شرع اسلامی کے تحت عدل"

Mohammad Ullah S. Jang: The administration of justice of Muslim Law ۱۹۲۶ء باب ۴۔ نیز دیکھو

محمد حمید اللہ: "عدل ابتدائے اسلام میں" M. Hamidullah: The administration of justice in early Islam

اسلامک کلچر ۱۱/۲۔ شبلی: "الفاروق"

پیش ہوں، اور لغوی اعتبار سے تاویل سے مراد ہے کہ وہ اس پر غور کرے کہ قانون ساز کا منشا کسی خاص قانون کے بنانے سے کیا ہوگا۔ لیکن ذرا غور کرنے سے معلوم ہوتا ہے کہ اس تاویل کے پردے میں اُسے بڑے بڑے اختیارات حاصل ہوتے ہیں۔ نہ صرف یہ کہ بہت سے ایسے مقدمات اُس کے سامنے آتے ہیں جن میں شک و شبہ کا بہت امکان رہتا ہے بلکہ (بوجہ اس کے کہ قانون سازی کے وقت قانون ساز کو ان تمام کیفیات پر عبور نہیں ہو سکتا جو بعد میں پیدا ہو جائیں) بعض مقدمات یقینا ایسے ہوتے رہتے ہیں جنھیں عادل کو خود اپنی رائے سے طے کرنا ہوتا ہے اور موجودہ قوانین اس کی صرف اس حد تک رہبری کرتے ہیں کہ اُن کے ذریعے سے ملکی قانون ساز یا قانون سازوں کے عام رجحانات کا پتہ چلتا ہے۔ اگر ذرا زیادہ غور سے دیکھا جائے تو حقیقت میں مشکل سے کوئی دو مقدمات ایسے ہوں گے جو بالکل ایک دوسرے کے یکساں ہوں، چنانچہ ایسے مقدمات میں عادل کو اپنی تجاویز میں خود اپنی صوابدید پر تجویز کرنا پڑتی ہے۔ یہ کیفیت خاص طور پر قوانین تعزیرات میں سب سے زیادہ عیاں ہوتی ہے جہاں علے العموم انتہائی سزا کا معیار دیا ہوتا ہے اور اس معیار کے پہونچنے تک جتنے مدارج سزا کے ہیں وہ سب کے سب عادل کے اختیار میں ہوتے ہیں ؁۔

؁ مثلاً چوری کی سزا زیادہ سے زیادہ سات سال ہے اور اس کے اندر کسی مدت کے لئے قید کا اختیار حاکم عدالت کو ہے۔ برطانوی ہند میں تو قتل کی سزا بھی مقرر نہیں بلکہ زیادہ سے زیادہ سزائے موت ہی۔ عدالت اس سے جتنی کم چاہے سزا دے سکتی ہے۔ اس کے برعکس انگلستان میں قتل عمد ثابت ہو تو موت کی سزا لازم ہے۔

الغرض گو بظاہر عادل قانون کی محض تاویل اور اس کا انطباق واقعات پر کرتا ہے لیکن حقیقت میں وہ ایک طرح سے قانون ساز بھی ہے اور بعض ممالک میں تو اعلیٰ عدالتوں کے تصفیوں کی ماتحت عدالتیں اسی طرح پابندی کرتی ہیں جیسے مجلس قانون ساز کے رائج کردہ قوانین کی۔ انسان کا خاصہ ہے کہ اگر اس میں دانائی اور فراست ہو تو وہ دوسروں کے تجربہ سے فائدہ اٹھاتا ہے تاکہ اسے ایسے امور میں ناتجربہ کاری اور ناکامی کا منہ نہ دیکھنا پڑے جن میں دوسرے کامیاب ہو چکے ہیں۔ اب اگر کسی عدالت کے سامنے کوئی ایسا مقدمہ آئے جس کے مماثل کسی اعلیٰ عدالت میں کوئی مقدمہ پیش ہو کر تجویز پا چکا ہو تو اس دوسری عدالت کے لئے نہ صرف اس میں آسانی ہوگی کہ وہ اس پیشرو تجربہ کا پاس کرے اور اس کا اتباع کرے بلکہ سہولت اور یکسانی کے خاطر یہ بہتر ہوگا کہ اس اعلیٰ عدالت کا تصفیہ ماتحت عدالتوں کے لئے بمنزلہ نظیر سمجھا جائے یعنی آئندہ (تا وقتیکہ قانون ہی تبدیل نہ ہو جائے) اس کی ہر ماتحت عدالت پیروی کرے۔ یہی نظائر کا اصول ہے جس کی وجہ سے بعض مرتبہ عدالت العالیہ کے ارکان کو "قانون ساز" کا لقب دیا جاتا ہے اس لئے کہ وہ تنہا اپنی کرسیوں پر بیٹھ کر ایسی تجاویز شائع کرتے ہیں جن کا رتبہ آئندہ کے لئے وہی ہوتا ہے جو باضابطہ مجلس مقننہ میں بنے ہوئے قوانین کا۔[۵۵]

---

۵۵ یہ طرز عمل زیادہ تر سلطنت برطانیہ اور ممالک متحدہ امریکہ میں رائج ہے۔ اس پر عام بحث کے لئے دیکھو گرے: "قانون کی اصل اور اس کے آخذ" Gray: Nature and Sources of the Law

وفاقی عدلیہ۔ علاوہ ازیں بعض ممالک میں، بالخصوص ان ممالک میں جہاں وفاقی طرزِ حکومت رائج ہے اور جہاں اجزاءِ مملکت اور اعضائے حکومت کے حیطہ ہائے اختیار کے مابین نزاع کا امکان ہے، وہاں بعض مرتبہ عدالت عالیہ کو یہ طے کرنے کا اختیار ہوتا ہے کہ جو مسئلہ مابہ النزاع ہے وہ کس ادارے کے دائرۂ اقتدار میں ہے۔ یہ اختیار سب سے ممتاز حیثیت سے ممالک متحدہ امریکہ میں پایا جاتا ہے۔ جہاں (کسی نزاعی امر کے مقدمہ کی شکل میں پیش ہونے پر) عدالت عالیہ کو یہ اختیار حاصل ہے کہ یہ طے کرے کہ جس قانون کے احاطے میں مقدمہ آتا ہے اس کی منظوری کا اختیار ریاستی جماعت مقننہ کو حاصل ہوگا یا مرکزی کانگریس کو۔ اگر غور کیا جائے تو وفاقیوں کے دساتیر دراصل اجزاء اور مرکز کے مابین ایک طرح کے عہدنامے ہوتے ہیں، اور عدالت عالیہ کا یہ اختیار دراصل ان عہدناموں کی تاویل کا اختیار ہے جس کے ذریعے سے یہ معلوم کرتے ہیں کہ دستور سازوں کا رجحان معاملۂ نزاعیہ کے متعلق کیا ہوگا۔ یہ کیفیت فردی مملکتوں میں نہیں پائی جاتی جہاں جملہ اختیارات کا منبع و ماخذ مرکزی جماعت مقننہ ہوتی ہے، اور یہاں عدالتوں کو کسی قسم کے دستوری نزاعات کا فیصلہ کرنا نہیں ہوتا۔ تاہم یہ امر یقینی ہے کہ جب کوئی مسئلہ ایسا ہوتا ہے جس میں کوئی دستوری امر نزاعی ہو، جیسے فرد اور حکومت کے درمیان تنازعات، تو ایسی حالت میں عدالت کو تاویل و تجویز کے بہت وسیع اختیارات حاصل ہوتے ہیں۔

یہ سب امور ہیں جن سے ہمیں محکمۂ عدلیہ کی دستوری اہمیت کا اندازہ ہوتا ہے

عادل نہ صرف قوانین کی تاویل کرتا ہے یا اسکا انطباق نزاعی مسائل پر کرتا ہے بلکہ بعض حالات کے تحت ایک نوع کرکے قانون سازی بھی کرتا ہے، اور بعض مرتبہ دستوری معاملات پر نہ صرف رائے زنی کرتا ہے بلکہ اس کا حکم ناطق سمجھا جاتا ہے۔ ظاہر ہے کہ ایسے عہدہ داروں کے انتخاب اور شرائط خدمت میں بہت ہوشیاری سے کام لینا پڑے گا اور جہاں تک انسانی امکان کا تعلق ہے ہمیں ان کے لئے ایسی کیفیات پیدا کرنی پڑیں گی کہ وہ کسی طرح پر دوسروں کا دست نگر نہ رہے اور جو کرے نہایت درجہ آزادی اور پوری غیر جانبداری کے ساتھ کرے تاکہ قانون کے تحت کسی کا بھی حق تلف نہ ہو۔

عادلوں کا تقرر:۔ الغرض سب سے پہلے جو سوال پیدا ہوتا ہے وہ یہ ہے کہ عادل کا تقرر کون کرے اور کیسے کرے۔ ہم دیکھ چکے ہیں کہ اگر کہیں "تفریق اختیارات" کے مسئلے کی حقیقی معنیٰ میں اہمیت ہے تو وہ عدالت کا محکمہ ہے[۱] اور اس کی بہت ضرورت ہے کہ عادل بیرونی دباؤ سے بالکل آزاد ہو۔ کہتے ہیں کہ انگلستان کی آزادی کی سب سے قوی بنیاد قانون بندوبست ۱۷۰۱ء ہے، جس کے بموجب "حسن کارکردگی" کے دوران میں عادلوں کو کوئی علحدہ نہیں کرسکتا، اور وہ صرف اس وقت علیحدہ ہو سکتے ہیں جب پارلیمنٹ کے دونوں ایوان متفقہ طور پر بادشاہ کے حضور میں کسی عادل کے خلاف محضر پیش کریں[۲]۔ بعض ممالک، مثلاً سوئیزرلینڈ اور ممالک متحدہ امریکہ کی دو تین ریاستوں میں عدالت عالیہ

---

[۱] بالا، باب ۱۲۔

[۲] قانون بندوبست ۱۲ و ۱۳ ولیم ۳ (۱۷۰۱ء) دفعہ ۳۔

کے ارکان کا تقرر مجلس مقننہ کرتی ہے۔ سوئیزرستان کو نظر انداز کر دیا جائے (اس لئے کہ یہاں کے جملہ ادارات کی ایک خاص نوعیت ہے اور مقننہ، عاملہ، عدلیہ سب کے سب اعضائے حکومت دراصل عموم مقتدرہ کے عمیل سمجھے جاتے ہیں)، تو صرف ممالک متحدہ امریکہ کی چند ریاستیں ہی رہ جائیں گی جہاں عادلوں کا اس طرح سے تقرر کیا جاتا ہے۔ اس طرز تقرر اور انتخاب عامہ میں کوئی خاص فرق نہیں، اس لئے کہ، بالخصوص ان ملکوں میں جہاں سیاسی فریق بندی منظم ہے، ان عادلوں کا تقرر ان کے سیاسی رجحانات کی وجہ سے ہوگا نہ کہ ان کی قانون دانی کی وجہ سے، اور جہاں یہ انتخاب صرف ایک محدود مدت (مثلاً دو چار سال کے لئے) ہوتا ہو وہاں تو اپنی حد سے گزر جانے کا اندیشہ ہے، اس لئے کہ اوّل تو تقرر کی بنیاد ہی غیر قانونی جذبات ہوئے، اور پھر تقرر کے بعد بجائے بے لوث عدلی خدمت کے عادل کو یہ خیال لگا رہا کہ کسی نہ کسی طرح اپنے مؤیدوں کو خوش رکھے تاکہ آئندہ انتخاب کے وقت وہ اپنی پیٹھ نہ دکھائیں۔ دراصل ان ہی ممالک میں عادل سب سے زیادہ بے لوث اور غیر جانبدار ہوتے ہیں جہاں انھیں استقلال نصیب ہوتا ہے۔

عام انتخاب اور تقرر بذریعہ جماعت مقننہ کو ناکارہ تصور کرکے اب دو ہی صورتیں باقی رہتی ہیں یعنی ایک تو یہ کہ جماعت عاملہ نامزد کرے اور دوسرے یہ کہ نامزدگی کا اختیار خود اعلےٰ ترین عدالت یا اس کے افسر اعلےٰ کو حاصل ہو۔ سب سے پہلے تو عدالت عالیہ کے طرف سے نامزدگی کو لیجئے۔ آج کل کے

زمانے میں یہ بات گویا طے شدہ سمجھنی چاہیے کہ کسی پیشے کے کارکن کے انتخاب کے لیے اُس پیشے والوں کو مقرر نہیں کیا جاتا، تاکہ جہاں تک ہو سکے یہ انتخاب تنگ نظری سے نہیں بلکہ وسعت نظر سے عمل میں آئے۔ عمومیت کے دونوں طریقوں یعنی کابینی طریقے اور صدارتی طریقے دونوں میں کسی فوجی یا بحری عہدے کے لیے جو انتخاب ہوتا ہے اس کی بابت علی العموم حکم ناطق کا اختیار اس شخص کو حاصل ہوتا ہے جو نہ سپاہی ہوتا ہے نہ ملاح بلکہ جو اپنی فراست و درایت کی وجہ سے حکومتی کاروبار کا صدر رہتا ہے۔ خود انتخابی کا طریقہ کم سے کم عمومیت پسند ممالک میں، پسندیدہ نظر سے نہیں دیکھا جاتا۔ اس میں شبہ نہیں کہ عادلوں کے انتخاب کے وقت یہ بات صرف تجربہ کار عادل ہی سمجھ سکتے ہیں کہ فلاں امیدوار کی قانونی قابلیت کتنی ہے، اور اس میں مختلف قوانین کو حالات مقدمہ پر منطبق کرنے کی کس حد تک اہلیت ہے، لیکن اس کے ساتھ ہی عمر بھر ایک ہی کام کرتے کرتے ممکن ہے کہ وسعت نظر میں کمی پیدا ہوگئی ہو اور انتخاب کے وقت درایت عامہ کو نظر انداز کر دیا جائے۔[۵۹] یہی وجہ ہے کہ گو ماتحت عادلوں (منصفوں وغیرہ) کا تقرر یقیناً عدالت العالیہ کی سفارش سے ہوتا ہے، لیکن اس کی بابت آخری حکم کا اختیار جماعت عاملہ کے ارکان ہی کو حاصل ہوتا ہے، اور وہی ان کی ترقی کے بھی ذمہ دار ہوتے ہیں۔

---

۵۹ اس اصول کے خلاف بدیہی مثال انگلستان کی ہے جہاں لارڈ چانسلر جملہ عادلوں کا یا تو خود تقرر کرتا ہے ورنہ اس کی سفارش پر ان کا تقرر ہوتا ہے۔ لیکن یہاں یہ یاد رکھنا چاہیے کہ لارڈ چانسلر صرف عادل ہی نہیں بلکہ وہ کابینۂ انگلستان کا ایک ممتاز رکن اور دارالامرا کا صدر بھی ہوتا ہے۔

لیکن جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے، ضرورت اِس بات کی ہے کہ عادل جہاں تک ہو سکے عاملہ کے دباؤ میں نہ آئیں، اور اس کے لئے مختلف ممالک میں مختلف طریقے رائج ہیں۔ انگلستان میں تو تاوقتیکہ دونوں ایوان ہائے پارلیمنٹ بادشاہ کے سامنے محضر پیش نہ کریں، عدالت عالیہ کے ارکان کو برخاست نہیں کیا جا سکتا، اور ممالک متحدہ امریکہ میں نہ صرف یہ بلکہ ان کی تنخواہ میں کسی حالت میں کمی نہیں کی جا سکتی تاکہ ان پر کسی قسم کا دباؤ نہ ڈالا جا سکے۔ ترقی یافتہ ممالک میں عادل کا رتبہ اس قدر بلند تصور کیا جاتا ہے کہ شاذ ہی ایسا ہوتا ہوگا کہ عدالت عالیہ کا کوئی رکن حکومت معتدی تو کیا، وزیر بھی بننا پسند کریں، اور شاید اسی اصول کو پیش نظر رکھ کر بعض علمائے سیاسیات کا خیال ہے کہ بہترین طریقہ یہ ہوگا کہ نہ تو کوئی وزیر کبھی عادل بنایا جائے نہ کسی عادل کو کبھی کوئی عاملانہ خدمت دی جائے[۱۱]۔

معاوضۂ خدمت۔ عادلوں کی آزادیٔ رائے کی ایک ضمانت یہ بھی ہونی چاہیے کہ انھیں جو معاوضہ ملے وہ اتنا ہو کہ وہ کسی قسم کی ناجائز آمدنی کے خیال سے بھی محفوظ رہیں۔ عدالتوں میں جو دیوانی اور فوجداری کے مقدمے آتے ہیں ان میں فریقین یعنی مدعی اور مدعا علیہ دل کھول کر خرچ کرنے کے لئے تیار رہتے ہیں اور بعض مقدمات میں تو کچھ ایسی ضد پیدا ہو جاتی ہے کہ وہ بعض مقدمے سے بدرجہا زیادہ روپیہ خرچ کر دیتے ہیں، چنانچہ یہ گویا ایک رازِ آشکارا ہے کہ جو گواہ مختلف مقدمات میں پیش ہوتے ہیں اُن کی ایک بہت بڑی تعداد مصنوعی ہوتی ہے اور جو فریق

---

[۱۱] لاسکی، حسب بالا باب ۱۰، فصل ۲۔

انھیں پیش کرتا ہے انھیں معاوضہ دیتا ہے۔ ہم یہ بھی جانتے ہیں کہ مقدمہ جیتنے کے لئے مدعی اور مدعا علیہ کس طرح اچھے وکیلوں کی خدمات حاصل کرنے کے لئے بیش بہا معاوضے دیتے ہیں۔ ان حالات اور اس فضا کے تحت عادل کو خواہ اعلیٰ ہو یا ماتحت، نہ صرف ایک عمدہ قانون داں اور صاحب فراست ہونا چاہیے بلکہ اس کے اطوار کا معیار بھی نہایت بلند ہونا چاہیے تاکہ کسی قسم کی ترغیب و تحریص اسے صراط مستقیم اور انتہائی غیر جانبداری کی شاہراہ سے سر مو بھی نہ ہٹا سکے اور حکومت کو اس قسم کا انتظام کرنا چاہیے کہ ہر درجہ کے عادلوں کی تنخواہ اپنے اپنے طبقے کے طرز معاشرت کے اعتبار سے وافر ہو۔ یہی وہ اصول ہے جس کے تحت انگلستان میں لارڈ چانسلر یعنی میر عدل کی تنخواہ سنہ ۱۹۳۷ء سے پہلے وزیر اعظم کی تنخواہ سے دوگنی تھی اور خود برطانوی ہند میں مختلف عدالت ہائے عالیہ کے چیف جسٹس کی تنخواہ اکثر عہدہ داران حکومت سے زائد ہوتی ہے۔

اعزازی عمال۔ یہاں ایک خاص ادارے کی طرف توجہ مبذول کرنی ہے، اور یہ ادارہ اعزازی عمال (آنریری مجسٹریٹوں) کا ہے۔ اعزازی عمال بہت سے ممالک میں مقرر کئے جاتے ہیں اور ان میں سے اکثر زمیندار یا تاجر ہوتے ہیں جن کی اپنے اپنے ضلع میں وقعت ہوتی ہے اور ساتھ ہی جنھوں نے حکومت کی سیاسی خدمت کی ہوتی ہے۔ اگر غور کیا جائے تو اعزازی عامل بنانا دراصل ایک طرح کا معاوضہ یا خطاب ہے جسے حکومت ایسے زمینداروں یا تاجروں کو دیتی ہے جو کم از کم ابتدا میں واقعی خطاب کے اہل نہیں سمجھے جاتے لیکن ساتھ ہی جو آگے چل کر (بشرط وفاداری و کارکردگی) خطابوں کے امیدوار بن جاتے

ہیں ۔ اس موقع پر سیاسی خطابوں یا دوسرے خطابوں پر بحث نہیں کی جاسکتی، لیکن صحیح سیاسی نظریے کے اعتبار سے کسی سیاسی خدمت کے معاوضے میں کسی شخص کو "آنریری مجسٹریٹ" یا "آنریری اسسٹنٹ کلکٹر" بنانا یقیناً ان تمام اصول سے روگردانی کرنا ہے جن پر محکمہ عدلیہ میں ہونا چاہیے۔ اکثر اعزازی مجسٹریٹ ابتداءً قانون سے واقف نہیں ہوتے اور اس واقفیت کے حاصل کرنے میں انہیں مہینوں برسوں لگ جاتے ہیں جس دوران میں وہ بیسیوں مقدموں میں انصاف کا خون کر چکے ہوتے ہیں، ان کے پیشکار علی العموم جہاں دیدہ ہوتے ہیں اور چونکہ حکومت کی طرف سے انہیں اکثر معاوضہ نہیں ملتا (گو خود مجسٹریٹ صاحب مزید خوشنودی حکام کی غرض سے انہیں اپنی جیب سے کچھ دیتے ہوں) اس لئے وہ مال معاملہ سے لینے دینے میں دریغ نہیں کرتے، خصوصاً اس لئے کہ اعزازی حاکم عدالت خود کم علمی کی وجہ سے نگرانی نہیں کر سکتا۔ اور چونکہ عدالت عام طور پر کسی قصبے میں ہوتی ہے اس لئے پیشکار کو کسی دوسرے کا ڈر نہیں ہوتا۔ پھر یہ "اعزازی حکام" حکام برتر کو خوش رکھنا ضروری سمجھتے ہیں تاکہ "درجہ سوم" سے "درجہ دوم" اور درجہ دوم سے "درجہ اول" کو ترقی کرنے کی امید ہو، جس کی وجہ سے یہ اصول کہ عادل کو بیرونی دباؤ سے آزاد رہنا چاہیے، باقی نہیں رہتا۔ آخری بات یہ ہے چونکہ یہ مجسٹریٹ صرف چار یا پانچ سال کے لئے مقرر ہوتے ہیں مستقل نہیں ہوتے، اس لئے انہیں کسی قسم کے آزادانہ طرز عمل کا موقع نہیں ملتا بلکہ بعض بااثر حکام کے کہنے پر چلنا اپنے لئے ضروری تصور کرتے ہیں[1]

---

[1] اس مسئلے پر لاسکی نے نہایت نہایت اچھی بحث کی ہے۔ دیکھو "صرف ونحو سیاسیات" باب ۱۰ فصل ۳۔

اگر اعزازی حکام کا تقرر ناگزیر ہو تو کم از کم یہ ضرور ہونا چاہیے کہ ان کا تقرر تھوڑے بہت تجربے کے بعد کیا جائے، مثلاً قبل اس کے کہ انھیں اختیارات دئے جائیں انھیں کسی عدالت میں سال بھر یا چھ مہینے کام سیکھنا چاہیے جیسے ہر ایک تنخواہ دار حاکم کو کرنا پڑتا ہے۔ نیز یہ بہت ضروری ہے کہ مشیار کو سرکار کی طرف سے تنخواہ ملے اور اس کی نگرانی صاحب ضلع کریں، اور سب سے بڑی بات یہ ہے کہ کسی اعزازی عامل کا دائرہ اقتدار خود اس کی زمینداری یا قصبے میں نہ ہو بلکہ اس سے باہر ہو تاکہ وہ اپنے اختیارات کی بنا پر اپنے لوگوں پر جبر و ظلم نہ کر سکے۔ حقیقت یہ ہے کہ کم از کم ہندوستان میں بجائے ان "اعزازی" عمال کے مناسب یہ ہے کہ قدیم پنچایتی طریقے کو آج کل کی کیفیات کے سانچے میں ڈھال کر از سر نو رائج کیا جائے تاکہ اس کے ذریعے سے ایک طرف تنخواہ دار عاملوں اور عادلوں کے کام میں کمی ہو اور دوسری جانب ان کے ذریعے سے ملک کی معاشرتی حالت میں ترقی ممکن ہو[۱۲]

انتظامی عدالتیں جیسا پہلے ایک باب میں بیان کیا گیا ہے، بعض ممالک، خصوصاً ان ممالک میں جہاں مونٹسکیو کے نظریہ تفریق اختیارات کا اثر پڑتا ہے[۱۳] یا جن میں فرانس کی طرح "ضابطہ نپولین" کا رواج ہوا ہے، علاوہ معمولی عدالتوں کے انتظامی

---

[۱۲] ہندوستان میں پنچایت کا طریقہ صدیوں سے جاری ہے۔ اگر اس کو پہلے کی سی قوت دی گئی تو تنخواہ دار عادلوں اور عاملوں کا کام بھی گھٹ جائے گا اور مقامی سوراج کے لئے گاؤں والے تیار بھی ہو سکیں گے۔ پنچایتوں کے نام مضمون کے لئے دیکھو رادھا کمال مکرجی۔ "مشرق میں جمہوریتیں" Radhakamal Mukerjea: Democracies in the East (۱۹۲۳ء) باب ۱۵۔

[۱۳] دیکھو بالا، باب ۱۲۔

عدالتیں بھی ہیں جن میں وہ مقدمات پیش ہوتے ہیں جن میں ایک فریق حکومت کا کوئی رکن ہوتا ہے، بشرطیکہ امر متنازعہ فیہ اس سے دوران فرائض منصبی میں سرزد ہوا ہو۔ دراصل یہ عدالتیں اس خیال کی وجہ سے قائم ہوئی ہیں کہ جس طرح عاملہ کو عدلیہ پر اختیار نہ ہونا چاہیے اسی طرح سے عدلیہ کو بھی کوئی حق حاصل نہیں وہ ارکان عاملہ کے افعال پر تجویز دے، چنانچہ انتظامی عدالتوں میں اکثر عہدہ داران عاملہ ہی بیٹھتے ہیں، اور سب سے بڑی عدالت انتظامی کا صدر علے العموم میر مجلس عدالت العالیہ نہیں بلکہ وزیر عدلیہ ہوتا ہے ہندوستان میں یوں تو انگلستان کی طرح "قانون کا راج" ہے یعنی معمولی سے معمولی فرد بھی وزیر ہند اور حکومت ہند کو کسی مقدمے میں مدعا علیہ بنا لیتا ہے، لیکن اگر غور سے دیکھا جائے تو عدالت ہائے مال ایک طرح پر انتظامی عدالتیں کہی جا سکتی ہیں اس لئے کہ مالگذاری اور لگان کی تشخیص جو عمال حکومت کرتے ہیں وہی ان کے متعلقہ مقدمات میں تحکیم بھی کرتے ہیں۔ انتظامی عدالتوں کے قیام میں دو امور قابل غور ہیں، ایک تو یہ کہ محض غیر پیشہ ور اشخاص جب قانونی تحکیم کرنے بیٹھیں گے تو وہ قانون کی، خواہ وہ قانون "انتظامی" ہی کیوں نہ ہو، صحیح تاویل کر بھی سکیں گے یا نہیں، دوسرے یہ کہ ایسی عدالتیں جو علے الاعلان جماعت عاملہ کے ارکان کے ماتحت ہیں اور یہ ارکان یا ان کا کوئی ماتحت مقدمہ زیر بحث میں مدعی یا مدعا علیہ ہے صحیح معنیٰ کر غیر جانبدارانہ انصاف بھی کر سکتی ہیں یا؟ پہلا امر تو اس طرح حل ہو جاتا ہے کہ جن ممالک میں "انتظامی عدالتیں" قائم ہیں وہاں انتظامی قانون بھی رائج ہے جو علی العموم سیدھا سادہ ہوتا ہے اور اس میں پیچیدگی نہیں ہوتی۔ دوسری بات کا جواب یہ ہے کہ جانبداری اور غیر جانبداری، انصاف

اور بے انصافی کا معیار ملک ملک اور عدالت عدالت میں مختلف ہے۔ اور انتظامی عدالتوں کے مرکز یعنی فرانس میں جہاں تک علمائے سیاسیات کی رائے کا تعلق ہے، غیر جانبداری کی شکایات زیادہ سننے میں نہیں آئیں [۱۱]۔

مساوات قانونی:- اس کے علاوہ اس طرز عمل کے خلاف یہ آواز اٹھائی جاتی ہے کہ جن ممالک میں انتظامی قوانین کا رواج اور انتظامی عدالتوں کا قیام ہے وہاں مساوات قانونی کے اصول پر عمل نہیں کیا جاتا۔ اگر اس مسئلے پر نظر غائر ڈالی جائے تو یہ افسوسناک امر محسوس ہوگا کہ ان نام نہاد ممالک میں بھی، جہاں کہ تمام ضابطہ آئین "مساوات قانونی" کے اصول پر مبنی ہے، حقیقی مساوات بالکل غیر موجود ہے۔ اول تو عام طور پر بیچارے غریب آدمیوں کے پاس اتنا روپیہ ہی کہاں ہوتا ہے کہ وہ عدالت میں چارہ جوئی کریں۔ اگر کوئی شخص کسی غریب کو زد و کوب کرے تو عام طور پر اس کے خلاف کوئی چارہ جوئی نہیں کی جاتی، لیکن امیر پر ہاتھ اٹھانے کا نتیجہ نہایت تلخ نکلتا ہے۔ یہی کیفیت دیوانی مقدمات کی ہے۔ اس لئے کہ کوئی غریب آدمی مدعی ہو تو رسوم عدالت اور وکیل کی فیس کے لئے روپیہ کہاں سے لائے اور مدعا علیہ ہو تو وہ اسی میں بہتری سمجھتا ہے کہ مدعی سے معاملہ کرلے اور قسط بندی کرالے بجائے اس کے کہ اس سے لڑ کر اپنے آپ کو برباد کرے۔ اسی طرح کسی امیر پر کوئی فوجداری مقدمہ قائم ہو تو (بالفرض عدالت پر کسی قسم کے اثرات نہ ہونے کی حالت میں بھی) وہ ایک اعلےٰ درجہ کے وکیل کی خدمات خرید سکتا ہے جو پوشیدہ قانونی پہلوؤں کو اشکارا کرکے

---

[۱۱] انتظامی قانون کے مسئلے کے لئے دیکھو ڈائسی کا "قانون دستور" Dicey: Law of the Constitution صفحہ باب ۱۲۔

اور قانونی داؤں پیچ کو کام میں لا کر اُسے چھڑا لے، اور اگر بالفرض اس امیر پر جرمانہ ہو بھی جائے تو اس جرمانہ کا (بوجہ اس کی دولت کے) اس پر کہیں کم اثر پڑے گا بہ نسبت اس غریب کے جس کے پاس دو وقت کی روٹی بھی نہیں اور جس کے لئے للعنہ ۵ روپیہ کا جرمانہ ایک قارون کے خزانے سے کم نہیں۔ حقیقت یہ ہے کہ اس نقطۂ نظر سے مشکل سے کسی ملک کا قانون ہوگا جس کی تاویل مدعاعلیہ کی پونجی کے اعتبار سے کی جاتی ہو۔ اور تاوقتیکہ جج اس کا لحاظ نہ رکھیں، مساوات قانونی کے راگ الاپنا بیکار سا معلوم ہوتا ہے۔

جیوری۔ قانونی مساوات کی خاطر ایک اور طریقہ اختیار کیا جاتا ہے، یعنی بجائے اس کے کہ صرف ایک عادل مقدمے کا تصفیہ کرے، اس تصفیہ میں عوام الناس کے ایک چھوٹی سی تعداد اسے مدد دیتی ہے، جسے عرف عام میں جیوری کہتے ہیں۔ جیوری میں عام طور پر متوسط طبقے، اور زیادہ ترقی یافتہ ممالک میں ادنٰے طبقے کے بھی افراد شریک ہوتے ہیں اور مقدمہ ختم ہونے پر عادل اُن سے واقعہ زیر بحث کے بابت استفسار کرتا ہے، جیسے کہ آیا ملزم زید کے گھر میں گھسا یا نہیں اور چوری کے ارادے سے اسے بندوق کا نشانہ بنایا یا نہیں۔ اس جیوری کو مقدمے کے قانونی پہلو سے تعلق نہیں ہوتا اور اس کے تصفیہ کا عادل خود کلیتہً مختار رہتا ہے۔ برطانوی ہند میں ایک اور طریقہ اسیسروں کا رائج ہے، وہ یہ کہ ہر سنگین مقدمہ میں تین یا چار غیر سرکاری اصحاب بلائے جاتے ہیں اور مقدمے کے اختتام پر (جیوری کی طرح) ان سے واقعات مقدمہ کی بابت رائے لی جاتی ہے۔ اسیسروں اور جیوری کے درمیان جو فرق ہے وہ یہ ہے کہ جج اسیسروں کی رائے سے نہایت آزادی کے ساتھ اختلاف کر سکتا ہے

درآنحالیکہ وہ جیوری کی رائے سے عام طور پر اختلاف نہیں کرسکتا۔ عام خیال ہے کہ ان شرائط کے تحت ایلسری میں کام کرنا ایک بڑی حد تک تضیع اوقات ہے اس لئے کہ اگر مقدمہ کی سماعت کے بعد جج محض اپنے ذاتی خیال کی بنا پر جو چاہے کرسکے تو پھر ان لوگوں نے جو ایلسری کی خدمات انجام دی ہیں اور اپنے وقت کو خرچ کیا ہے اُن کے وہاں رہنے سے کیا فائدہ ہوا۔ جیوری کا طریقہ جن ممالک میں رائج ہے وہاں یا تو اعالیاں جیوری کا مکمل اتفاق رائے لازمی سمجھا جاتا ہے ورنہ محض کثرت رائے۔ اس میں شبہ نہیں کہ چونکہ جیوری والے قانونی داؤں پیچ سے واقف نہیں ہوتے اور مقدمہ پوری قانونی پیچیدگی کے ساتھ اُن کے سامنے پیش کیا جاتا ہے، اس لئے اس کی ضرورت ہے کہ کسی قسم کا اشتباہ باقی نہ رہے اور عامانی نقطۂ نظر خصوصاً اہم مقدمات میں بالکل صریح اور عیاں ہو۔ ساتھ ہی یہ بھی یاد رکھنا چاہیے کہ ۱۲ (یا ۹) آدمیوں کا ایک ہی نقطۂ نظر پر متفق ہونا بعض مرتبہ نہایت ہی دشوار ہوجاتا ہے، خصوصاً ایسی حالت میں جب مقدمہ پیچیدہ ہو یا اس میں ایسے نسلی امتیازات ہوں جو نقطۂ نظر کو تبدیل کرنے کے لئے کافی ہوں[۱۵]، اور کسی پیچیدہ مقدمے میں از سر نو نئی جیوری کے سامنے مقدمہ چلایا جانا نہایت درجہ تکلیف دہ امر ہوگا۔ یہ مسئلہ کہ جیوری کا طریقہ کس قسم کے مقدمات میں جاری کیا جائے، مختلف ممالک میں مختلف طریقے پر طے ہوا ہے۔ انگلستان اور پرتگال میں جیوری جملہ اہم مقدمات میں استعمال ہوتی ہے، خواہ وہ دیوانی کے متعلق ہوں یا فوجداری کے؛ باقی جن جن ممالک میں

---

۱۵ مثلاً تلک آنجہانی کے مشہور مقدمہ بغاوت میں انگریز اہل جیوری سزایابی کے موافق تھے اور ہندوستانی برارت کے۔

جیوری رائج ہے، ہاں یہ صرف اہم فوجداری کے مقدمات میں بٹھائی جاتی ہے۔[۱۵]

جن ترقی یافتہ ممالک میں جیوری کا رواج عام نہیں وہاں یہ قاعدہ ہے کہ عام طور پر معمولی مقدمات بھی ایک عادل کے سامنے نہیں بلکہ متعدد عادلوں کے سامنے (مجلسہ عادلین) کے سامنے پیش ہوتا ہے جس میں کم از کم تین عادل ضرور ہوتے ہیں۔ اس قاعدے کا وسیع ترین رواج فرانس میں یا ان ممالک میں کیا گیا ہے جہاں عدلی معاملات میں فرانس کا اتباع ہوا ہے۔ جیوری اور اجلاس عادلین میں جو اصولی فرق ہے وہ یہی ہے کہ جیوری میں واقعات کے متعلق عوام الناس کی ایک جماعت

[۱۶] جیوری کا طریقہ مختلف ممالک میں:۔

انگلستان میں دیوانی مقدمات میں جیوری سے کام لینا اختیاری ہے۔ اہم فوجداری مقدمات میں ایک فہرست میں سے ہر مقدمے میں بارہ جیوری والے چنے جاتے ہیں لیکن ملزم کو غداری میں ۳۵ اور دوسرے اہم مقدمات میں ۲۰ ناموں پر اعتراض کرنے کا اختیار ہے۔ سزا یابی کے لئے اس جیوری کا متفق الرائے ہونا لازم ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں تقریباً اسی قسم کا رواج ہے، سوائے اس کے کہ اتفاق رائے کی ضرورت نہیں بلکہ محض اکثریت کافی سمجھی جاتی ہے۔ برطانوی ہند میں ہر سشن کے مقدمے میں جیوری یا اسیسروں کا ہونا لازمی ہے اور عدالت العالیہ کے ابتدائی مقدمات میں اسیسر نہیں بلکہ جیوری کے سامنے مقدمہ ہوتا ہے۔ بعض اضلاع ایسے ہیں جن کی بابت حکومت اعلان کر دیتی ہے کہ ان میں جیوری کے ذریعے سے اہم مقدمات کا تصفیہ ہوگا۔ اگر کسی مجسٹریٹ کے سامنے یوروپی برطانوی رعایا پر مقدمہ پیش ہو تو اسے اختیار ہے کہ اس غیر اہم مقدمے میں بھی جیوری طلب کرائے۔ اہل جیوری کی تعداد برطانوی ہند میں ۳ سے ۹ تک ہوتی ہے اور محض کثرت رائے کے مطابق تصفیہ ہوتا ہے۔ (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۲۱۹ پر)

سے استخراج کیا جاتا ہے اور جہاں اجلاس کا قاعدہ ہے وہاں واقعات اور قانون دونوں میں تین یا تین سے زائد عادلوں کی رائے پر اکتفا کیا جاتا ہے۔

عدالتی تنظیم عدالتوں کی تنظیم متعدد اصول کی بنا پر کی جا سکتی ہے۔ اول تو یہ ظاہر ہے کہ قانون کی پیچیدگیوں اور بعض مرتبہ نظائر کے اختلاف کی وجہ سے اس کی ضرورت ہے کہ اہل معاملہ کو مرافعہ کی اجازت دی جائے تاکہ قانونی اختلافات کو یکسو کیا جا سکے، لیکن اس قسم کی قانونی نگرانی کا اختیار نسبتہً محدود ہوتا ہے۔ اگر ایک عادل نے صحیح تاویل کرنے میں خطا کی ہے تو دوسری عدالت اسے اغلباً درست کر دے گی۔ دوسرا سبب مرافعہ کا وہ ہے جس کے تحت تجویز سے ناشاکی فریق کو واقعات مقدمہ کی بنا پر مرافعہ کا اختیار دیا جاتا ہے۔ اگر عدالت مکمل طور پر غیر جانبدار ہو پھر بھی واقعات کے نقطۂ نظر میں فرق ہونا ممکن ہی اور یہ فرق یقیناً قابل لحاظ ہوگا اگر اس پر کسی ایک فریق کے مفاد کا دارومدار ہو۔ اسی لئے علی العموم ایک سلسلہ عدالتہائے مرافعہ کا کام کیا جاتا ہے جو بالآخر جا کر عدالت عالیہ پر ختم ہو جاتا ہے۔ عدالتہائے ابتدائی اور عدالت ہائے مرافعہ کے علاوہ عدالتوں

(بقیہ حاشیہ ۱۱۵) ہندوستانی ریاستوں میں شائد حیدرآباد ہی ہے جس میں جیوری کا رواج ہے یہاں جو اہم فوجداری ابتدائی مقدمہ عدالت العالیہ میں پیش ہو اس میں جیوری طلب کی جاتی ہے۔ ہر تین ماہ کے لئے ایک فہرست ۵۷ ارکان جیوری کی طیار ہوتی ہے اور اس میں سے ۹ اشخاص کو قرعہ کے ذریعے سے کسی مقدمے کے لئے خاص طور پر چن کیا جاتا ہے جج کو جیوری سے اختلاف رائے کا اختیار ہے لیکن گشتیوں کے رو سے یہ اختیار محض مستثنیات سے سمجھنا چاہئے۔ اختلاف کی حالت میں اسباب بتانے ضروری ہوتے ہیں۔

کو ان کے کاموں کی نوعیت کے اعتبار سے بھی تقسیم کیا جاتا ہے، یعنی بعض عدالتیں فوجداری کے کام کے لئے، بعض دیوانی مقدمات کے لیے اور بعض ایسے معاملات کے لئے جن کا تعلق مالگذاری سے ہو، مقرر کی جاتی ہیں اور ہر ایک کا سلسلہ مرافعہ جداگانہ ہوتا ہے۔ نیز بعض ایسے ممالک میں جہاں بجائے فردی حکومت کے وفاقی حکومت رائج ہے دو متوازی عدالتی سلسلے قائم کئے جاتے ہیں، ایک مکمل سلسلہ ان عدالتوں کا جن کا تعلق مرکزی قوانین سے ہو اور دوسرا مکمل سلسلہ ایسی عدالتوں کا جن کا تعلق ریاستی قوانین سے ہو، لیکن بعض وفاقیے ایسے بھی ہیں جہاں عدالتوں کا ایک ہی سلسلہ دونوں قسم کے قوانین کی تاویل وانطباق کرتا ہے۔ ایسے وفاقیوں کی بہترین مثال قیصری جرمنی سے ملتی ہے جہاں مختلف ریاستوں میں مختلف قوانین رائج تھے اور عدالت العالیہ، جو لائپزگ میں نشست کرتی تھی، مرافعہ کے وقت ان میں سے ہر ایک کی تاویل کرتی تھی۔

ضمیمہ باب ۱۸

تمثیلات ترکیب جماعت عدلیہ

انگلستان ۔ فرانس ۔ ممالک متحدہ امریکہ ۔ سویٹزرستان ۔ ہندوستان

انگلستان[1] :-

(۱) تعزیری عدالتیں مع عدالت مرافعہ

محافظان امن (ہر صوبے میں تقریباً ۳۰۰ ۔ غیر تنخواہ دار ۔ مقررہ کردہ بہ سفارش لارڈ لفٹنٹ)

سرسری (چھوٹے مقدمات)
مرافعہ کوارٹر سشن
(جس میں جتنے محافظ امن چاہیں بیٹھ سکتے ہیں بصدارت لارڈ لفٹنٹ)

باضابطہ (اہم مقدمات)
صرف ابتدائی تحقیقات
(۱) کوارٹر سشن کے سامنے کمل مقدمہ جیوری کے ساتھ جس کا متفق الرائے ہونا لازم ہے ۔
یا (۲) عدالت العالیہ کے دورہ وار عادل کے سامنے " ایسائزز " میں

---

[1] دیکھو لوگ: "حکومتہائے یورپ"، باب ۱۲ ۔ نیز اینسن : "قانون و رواج دستور" Anson's Law and custom of the constitution. جلد ۲، حصہ ۲، باب ۱ ۔

مکمل مقدمہ مع جیوری حسب بالا

مرافعہ

عدالت مرافعہ تعزیری

(۱) واقعات بجملہ مقدمات میں (۲) قانون میں اس عدالت کا اجازت سے

مرافعہ

دار الامرا

صرف قانون پر بشرطیکہ اس کی کوئی اہمیت عامہ ہو

(۲) دیوانی عدالتیں

(۲ الف) چھوٹے مقدموں کے لئے انگلستان میں تقریباً ۵۰۰ "صوبہ واری عدالتیں" ہیں۔ لیکن چونکہ کام اتنا زیادہ نہیں کہ ہر عدالت کے لئے ایک ایک عادل مقرر کیا جائے اس لئے ملک پچاس بڑے بڑے اضلاع میں منقسم ہے اور ہر ضلع میں ایک ایک جج ہے جو اپنے "صوبہ واری" عدالتوں میں مقدمہ کرتا رہتا ہے اور ہر عدالت میں ایک ماہ میں تقریباً ایک مرتبہ اجلاس کرتا ہے۔ نسبتہً اہم مقدمات میں مرافعہ عدالت العالیہ میں ہوتا ہے۔ اس کے لئے عدالت العالیہ کے جج ملک میں دورہ کرتے ہیں تاکہ فریقین پر اخراجات کا زیادہ بار نہ پڑے۔

(ب) بڑے مقدموں کیلئے

عدالت عالیہ { صوبہ واری عدالتوں کے لئے عدالت مرافعہ۔
اہم مقدمات کے لئے عدالت ابتدائی۔

اس کے تین اجزا ہیں:-

۱- عدالت شاہی- ۱۵ جج بصدارت لارڈ چیف جسٹس۔

۲۔ عدالت نصفت۔ ۵ جج بصدارت لارڈ چانسلر۔

۳۔ عدالت وراثت، طلاق و معاملات بحری۔ ایک جج ایک صدر۔

(نمبر ا و نمبر ۲ کے درمیان تقسیم کار محض برائے نام ہے)

عدالت مرافعہ۔ عدالت عالیہ سے مرافعہ جات آتے ہیں جب قانونی نکتے مابہ النزاع ہوں :۔

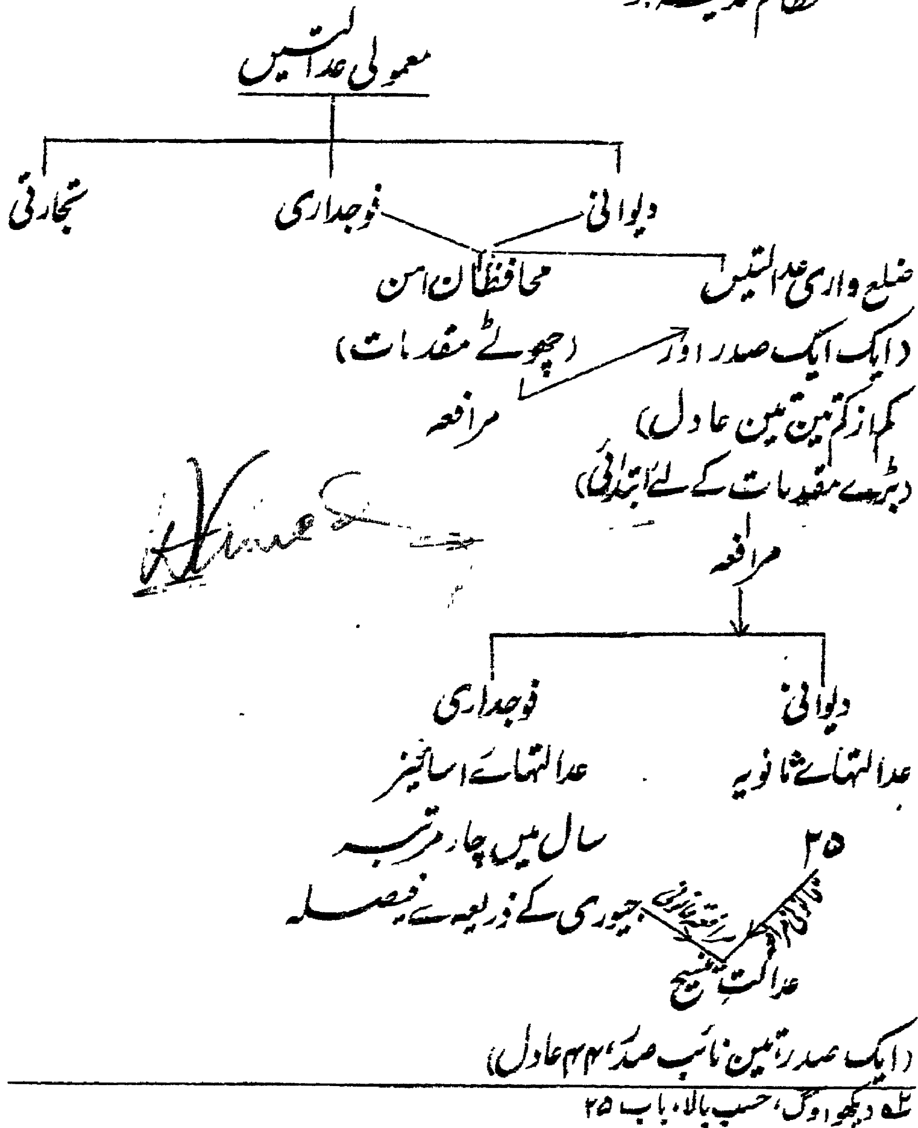
اس میں ۵ "امرائے قانونی"، عدالت العالیہ کے تینوں صدر، سابق لارڈ چانسلر (حسب خواہش) بصدارت ماسٹر آف دی رولز نشست کرتے ہیں۔ اس کا نصاب تین ہے، اور عام طور پر ایک عدالت میں تین نشست کرتے ہیں۔

(ج) "دارالامرا"۔ جب دارالامرا کا اجلاس عدالت کی حیثیت سے ہوتا ہے تو اس میں صرف لارڈ چانسلر اور چھ میں سے کم از کم دو "امرائے قانونی"، یا کبھی ایک تیسرا "امیر قانونی" یا ایک سابق چانسلر ہوتے ہیں۔ معمولی ارکان دارالامرا میں سے کوئی نشست نہیں کرتا "امرائے قانونی" تنخواہ یاب ہوتے ہیں اور عمر بھر کے لئے مقرر کئے جاتے ہیں کم از کم تین ارکان کی موجودگی لازمی ہے۔ یہ انگلستان کی اعلےٰ ترین عدالت مرافعہ ہے۔

فرانس [۵]

عادلوں کا تقرر وزیر عدالت کی سفارش پر صدر جمہوریہ کرتا ہے۔ اور صرف عدالت تنسیخ ہی انھیں برطرف کر سکتی ہے۔

نظام عدلیہ:-



۵ دیکھو اوگ، حسب بالا، باب ۲۵

ان کے علاوہ "انتظامی عدالتیں" ہیں۔ سب سے چھوٹی عدالت صوبہ واری مجلس پریفکٹ کی ہے اور مرافعہ "مجلس مملکت" میں ہوتا ہے جس میں ۵۰ معمولی کارکن ۲۱ غیر معمولی ارکان، ۳۷ "نظما معروضات" اور ۴۰ مستوفی ہوتے ہیں۔

"معمولی" اور "انتظامی" عدالتوں کے باہمی نقیض رفع کرنے کی غرض سے ایک "عدالت تناقص" قائم ہے جس کا صدر وزیر عدل ہوتا ہے اور ارکان تین قائم مقام مجلس مملکت کے اور تین عدالت تنسیخ کے ارکان ہوتے ہیں۔

ممالک متحدہ امریکہ[۱]

(الف) وفاقی عدالتیں :- حدود سماعت : علاوہ ان مقدمات کے جن کا تعلق وفاقی قانون سے ہے، وہ تمام مقدمات جن میں دو یا ریاستیں یا دو ریاستوں کے شہری فریق ہوں۔

(۱) عدالت عالیہ۔ ایک میر مجلس اور ۸ جج۔ ان میں سے نصاب کے لئے چھ ججوں کی موجودگی لازمی ہے :-

اسے ان مقدموں میں ابتدائی اختیار سماعت حاصل ہے جن میں یا تو کسی ملک کے سفیر وزیر یا کوئی ریاست فریق ہو۔

اس کے مرافعی اختیارات :- اسے ریاستی عدالتوں سے ایسی حالت میں مرافعہ کا حق حاصل ہے جب ریاستی و مرکزی قوانین یا ریاستی و مرکزی دستور کی تاویل نزاعی ہو۔ ایسی حالت میں اس کی تجویز ناطق سمجھی جاتی ہے۔

---

۱ میریٹ: "سلطنت حالیہ کے کل پرزے" Marriott: Mechanism of The Modern State ج ۲: ب ۲۲ (۳)

(۲) ضلع واری عدالت ہائے مرافعہ سے مرافعہ اگر یہ قانوناً جائز ہو۔

(۲) قسمت واری عدالت ہائے مرافعہ - ۹ عدد۔

(۳) ضلع واری عدالت ہائے ابتدائی - ۸۱ عدد ۱۱ ایسے کہ ہر ریاست کم سے کم ایک عدالتی ضلع سمجھی جاتی ہے۔ اس عدالت کے ساتھ ساتھ مرکزی عمال بھی ہوتے ہیں جو ان عدالتوں کے احکام کا نفاذ کرتے ہیں۔

(ب) ریاستی عدالتیں :-

(۱) ریاستی عدالت عالیہ - عام طور پر ۲ کی عدالت مرافعہ

(۲) برتر عدالتیں - ۳ کی عدالت مرافعہ اور اہم مقدمات میں عدالت ابتدائی

(۳) کونٹی کی عدالتیں۔

(۴) محافظان امن۔

ریاستی عادلوں اور مرکزی عادلوں میں عظیم الشان تباین پایا جاتا ہے چنانچہ (۱) مرکزی عادلوں کو صدر جمہوریہ مجلس سینات کی اجازت سے مقرر کرتا ہے؛ ریاستی عادلوں کا عوام الناس انتخاب کرتے ہیں۔

(۲) مرکزی عادل تقریباً عمر بھر کے لئے ہوتے ہیں؛ ریاستی عادل عام طور پر دو دو چار چار سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں۔

(۳) مرکزی عادل سوائے مواخذے کے کسی طرح سے نہیں ہٹائے جاسکتے؛ کم سے کم چھ ریاستوں کے عادلوں کو محض عام رائے کے ذریعے سے علحدہ کیا جاسکتا ہے۔

سوئیزرستان[۵]

"محکمۂ وفاقیہ" یا عدالت عالیہ

محکمۂ وفاقیہ میں ۲۴ ارکان ہیں جنہیں چھ سال کے لئے جماعت مقننہ منتخب کرتی ہے اور گو (دفعہ ۱۰۸) میں اس کی قید نہیں کہ یہ قانون داں ہوں عام طور پر صرف قانون داں لوگوں کو مقرر کیا جاتا ہے۔ ان میں سے ایک کو صدر اور ایک کو نائب صدر دو دو سال کے لئے منتخب کیا جاتا ہے۔ عادلوں کے انتخاب میں یہ امر ملحوظ رکھا جاتا ہے کہ جرمنی، فرانسیسی اور اطالوی سوئیزرستان کے کے قائم مقام منتخب ہوں۔ اس محکمہ کا صدر مقام برن نہیں، جو سوئیزرستان کا دارالحکومت ہے، بلکہ لوزان ہے؛ یہ شاید اس لئے کہ عدلیہ عاملہ سے آزاد رہے۔

محکمہ عدلیہ کا اختیار سماعت:۔

(۱) وہ مقدمات جن میں وفاقیہ ایک فریق ہو؛

(۲) وہ مقدمات جن میں کوئی کنٹن ایک فریق ہو؛

(۳) غداری یا بغاوت کے مقدمات؛

(۴) بین الاقوامی قانون کے خلاف مقدمات۔

اس محکمہ کے ماتحت کوئی عدالت مختلف کنٹنوں میں نہیں ہے بلکہ کنٹنوں میں خود اپنی عدالتیں ہیں جو ممالک متحدہ امریکہ کی ریاستی عدالتوں کی

---

[۵] دیکھو رامنند شرما: "نظریہ سیاسی و حکومتہائے عالیہ" Ramand Sharma: Political Theory and Modern Governments جلد ۲، باب ۳۔

طرح بالکل مکمل ہیں۔

ہندوستان[۵] :۔

دیوانی و فوجداری (۱) اعلےٰ ترین عدالت مرافعہ؛ جوڈیشیل کونسل پریوی کونسل، لندن

(الف) مرافعہ دیوانی: کسی عدالت العالیہ کے کسی فیصلے کے خلاف خواہ مرافعی ہو یا ابتدائی، بشرطیکہ تعین نالش یا تعین مرافعہ ۱۰۰۰۰ روپیہ سے کم نہ ہو اور اگر عدالت مرافعہ نے عدالت ماتحت کی رائے سے اتفاق کیا ہے تو مزید مرافعہ کے لئے کوئی قانونی امر ہو۔

(ب) فوجداری مرافعہ ان مقدمات میں جن کی کسی ہائی کورٹ میں ابتدائی طور پر سماعت ہوئی ہو یا جس میں عدالت ماتحت نے عدالت العالیہ سے کسی قانونی امر کے بابت استفسار کیا ہو۔ بہر نہج پریوی کونسل میں فوجداری مرافعہ پیش کرنے کے لئے عدالت العالیہ کی رضامندی لازمی ہے۔

جوڈیشیل کمیٹی میں حسب ذیل ارکان ہیں:۔

۱۔ صدر پریوی کونسل (عام طور پر نہیں نشست کرتا)

۲۔ پریوی کونسل کے وہ ارکان جو بڑے بڑے عدالتی عہدوں پر فائز رہے ہوں گے

۳۔ عدالہائے مرافعہ (دیکھو عدلیہ انگلستان)؛۔

---

[۵] دیکھو گلکرسٹ: "اصول سیاسیات" Gilchrist: Principles of Politics باب ۲۳، فصل ۶۔

۴۔ ہر قلمرو اور ہندوستان کے کم سے کم دو دو ارکان جنھیں وہاں کا عادلانہ تجربہ ہو۔

ہر سماعت پر کم سے کم چار ارکان کا ہونا لازمی ہے اور صرف وہی ارکان نشست کر سکتے ہیں جنھیں سماعت کے لئے طلب کیا جائے۔ جوڈیشل کمیٹی کی تجاویز کی شکل سفارشوں کی ہوتی ہے۔

(۲) عدالت ہائے عالیہ[ف]:-

ہر بڑے صوبے میں ایک ایک عدالت عالیہ اور بعض صوبوں میں وہ جوڈیشل کمشنر کی عدالتیں ہیں جن کے اختیارات اکثر امور میں عدالت ہائے عالیہ کے مماثل ہیں۔ صوبہ دہلی پنجاب کے عدالت العالیہ کے ماتحت ہے۔ زیادہ سے زیادہ ۲۰ عادل ہونے چاہئیں جن کے علاوہ گورنر جنرل موقتی طور پر زائد جج مقرر کر سکتا ہے۔ ان عادلوں میں کم سے کم ۱/۳ انڈین سول سروس کے ارکان

ف قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء، حصہ ۹، باب ۱ کے بموجب ایک وفاقی عدالت کا قیام عمل میں آیا ہے جس میں ایک "میر مجلس عدالت ہند" اور چند جج ہوں گے جن کی تعداد بالفعل ۶ سے زائد نہ ہوگی۔ اس عدالت کو ان تمام امور کی بابت اختیار حاصل ہوگا جن کا تعلق اس قانون سے ہے اور یہ اختیار ابتدائی بھی ہوگا اور مرافعی بھی۔ نہ صرف یہ عدالت برطانوی ہند کی عدالت ہائے عالیہ سے مرافعہ سنے گی بلکہ جو ریاستیں وفاقیہ ہند میں شریک ہوگئی ہوں ان کی عدالت ہائے عالیہ سے بھی اس میں مرافعے جائیں گے، بشرطیکہ ان میں اس قانون کا کوئی نکتہ زیر بحث ہو۔ نیز مرکزی جماعت مقننہ اس کے اختیار کو وسیع بھی کر سکتی ہے۔

ہونے چاہئیں۔

اختیارات:۔

(۱) مال کے مقدمات ان عدالتوں کے اختیار سماعت کے بالکل باہر ہیں اسلئے کہ یہ کلیتہ بورڈ آف ریونیو (مجلس مال)، کے تابع ہیں جو ہر صوبے میں ہے۔

(۲) اہم مقدمات میں کلکتہ، بمبئی، مدراس کے شہروں کے لئے عدالت العالیہ کو ابتدائی اختیارات حاصل ہیں۔ مرافعہ جلسہ کاملہ میں ہوتا ہے۔ اس اختیار کی روسے عدالت العالیہ کسی مقدمہ کو بھی اپنے یہاں رجوع کر سکتی ہے۔

(۳) یہ عدالت العالیہ اپنے حدود کے اندر اعلے ترین عدالت مرافعہ ہے۔

ماتحت فوجداری عدالتیں:۔ عدالت العالیہ کے ماتحت تعزیری امور کے لئے عدالت ہائے سشن ہیں جو تقریباً ہر ضلع میں ہوتی ہیں، اور ان کے ماتحت بعض مرتبہ زائد سشن جج اور مددگار سشن جج بھی ہوتے ہیں۔ ان عدالتوں کو ہر قسم کی سزا دینے کا اختیار ہے، لیکن سزائے موت بغیر عدالت عالیہ کی توثیق کے نہیں دی جاسکتی۔

ان کے نیچے مجسٹریٹوں کی عدالتیں ہیں۔ بعض مجسٹریٹ درجہ اول کے ہیں، بعض درجہ دوم کے اور بعض درجہ سوم کے، اور یہ درجہ بندی اختیارات عدالت کی روسے کی جاتی ہے۔ درجہ سوم اور درجہ دوم کے مجسٹریٹوں کا مرافعہ درجہ اوّل کا مجسٹریٹ سنتا ہے اور درجہ اوّل کے مجسٹریٹ کا مرافعہ

سشن جج۔ اہم مقدمے، جو عدالت سشن کے متعلق ہوتے ہیں ان کی ابتدائی تحقیقات مجسٹریٹ ہی کرتا ہے، اور اگر بادی النظر میں الزام معلوم ہو تو سشن سپرد کیا جاتا ہے ورنہ اسی عدالت سے خارج کر دیا جاتا ہے۔ یہ یاد رکھنا چاہیے کہ ڈپٹی کلکٹر ہی ضلع کا درجہ اول کا مجسٹریٹ ہوتا ہے اور تحصیلدار درجہ دوم و سوم کے مجسٹریٹ ہوتے ہیں، اور چونکہ ان میں سے بعض مالی معاملات سے فرصت نہیں ملتی اس لئے عدالتی کام کا بیشتر حصہ درجہ اول و دوم و سوم کے اعزازی مجسٹریٹوں کے سپرد کر دیا جاتا ہے جو عام طور پر پانچ سال کے لئے مقرر ہوتے ہیں اور جنھیں اپنے اپنے حلقوں میں تعزیری اختیارات حاصل ہوتے ہیں۔

ماتحت دیوانی عدالتیں :-

(۱) ضلع کا جج جو عام طور پر سشن جج بھی ہوتا ہے } ان دونوں کا مرافعہ
(۲) نائب جج (جو عام طور پر ایڈیشنل سشن جج ہوتا ہے } عدالت العالیہ میں جاتا ہے

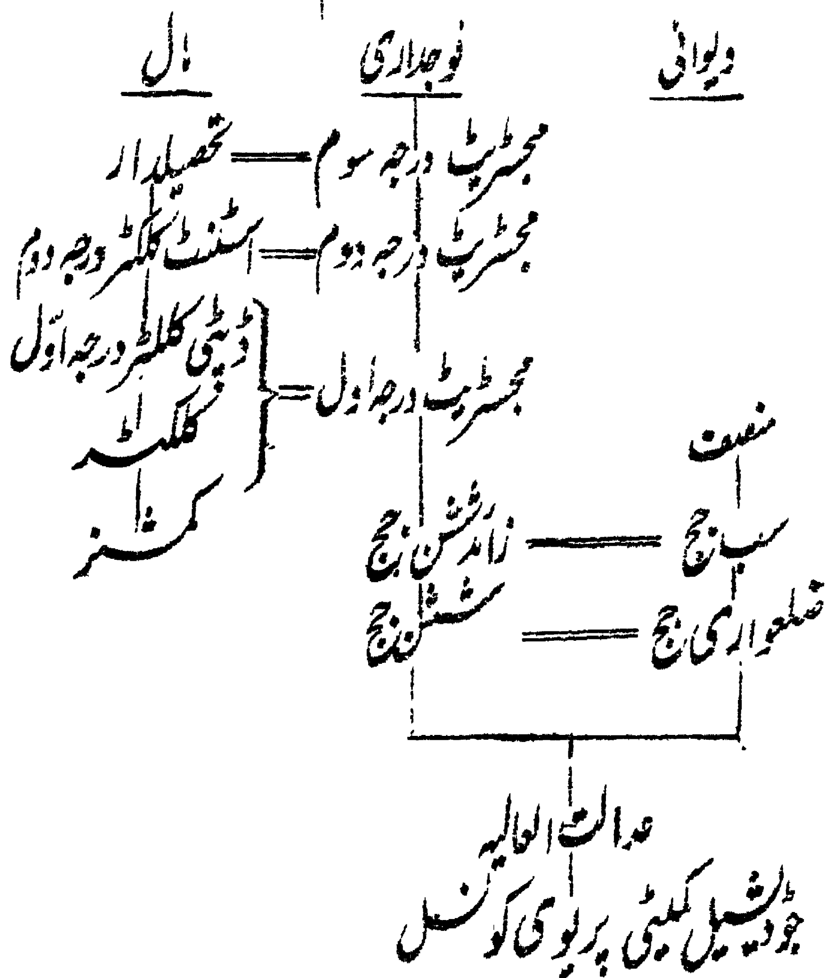
(۳) منصف۔ اس کا مرافعہ ضلع کا جج سنتا ہے، اور اگر وہ چاہے تو اسے نائب جج کے سپرد کر دیتا ہے۔ اسے چھوٹے چھوٹے مقدمات کے اختیارات ہوتے ہیں۔

مال کی عدالتیں :-

(۱) بورڈ آف ریونیو۔
(۲) کمشنر۔
(۳) کلکٹر۔
(۴) اسسٹنٹ کلکٹر درجہ اول و درجہ دوم۔

(۵) تحصیلدار۔

ہندوستانی عدالتوں کا نظام :-



باب ۱۹

مقامی حکومت

مقامی حکومت کی تاریخ۔ مقامی ادارات کا افادی پہلو۔ مقامی رقبے۔ تقسیم اختیارات

اس وقت تک جتنے اداروں پر بحث کی گئی تھی وہ سب اس اعتبار سے ممتاز ہیں کہ ان کا تعلق ملک کے ایک مرکز سے ہے۔ لیکن اگر نظر غائر سے دیکھا جائے تو معلوم ہوگا کہ ان کا ان افراد سے جو مستقر ملک یا پائے تخت سے دور رہتے ہیں اتنا قریب کا تعلق نہیں ہے، اور دیہات و قصبات میں رہنے والوں کے بود وماند پر ان کے اثرات کی حیثیت محض بالواسطہ ہے۔ منفرد لوگوں پر اس کا نہایت ہی کم اثر پڑتا ہے کہ جماعت مقننہ کے کتنے ایوان ہیں اور ہر ایوان میں کتنے رکن ہیں، عدالت العالیہ کے عادلوں کے اختیارات کیا کیا ہیں، اور وزرا بادشاہ کے سامنے ذمہ دار ہیں یا جماعت مقننہ کے۔ اس کے برعکس انسان خواہ غریب ہو یا امیر، ذی اقتدار ہو یا بے اقتدار، شریف ہو یا رذیل، اس پر اس امر کا براہ راست اثر پڑتا ہے کہ اس کی سواری کے آنے جانے کے لئے کس قسم کی سڑکیں ہیں، راستے میں پل ہے یا نہیں اور ان کی مرمت ہو چکی ہے یا وہ غیر مستحکم ہیں، اس کے بچے کے لئے اس کے گاؤں یا قصبے یا تحصیل میں کس قسم کے مدارس ہیں، اس کے نواح کی آب و ہوا کس قسم کی ہے، اور اس کے مکان کے قریب کسی جگہ پانی ٹھہرنے سے غلاظت تو نہیں ہوگی۔ الغرض انسان کی روزمرہ بود و ماند

کی کیفیات کا براہ راست تعلق اس قدر مرکزی حکومت سے نہیں جتنا مقامی حکومت سے ہے۔ اس باب میں اس ادارے پر بحث کی جائے گی جس کے ذریعے سے ان امور کا انتظام عمل میں آتا ہے۔

مقامی حکومت کی تاریخ۔ مقامی حکومت کی تاریخ دراصل حکومت ہی کی ابتدا کی تاریخ ہے، اس لئے کہ بڑی بڑی وسیع سلطنتیں تو نسبتہً حال کی پیداوار ہیں اور ابتدا میں تو ہمیں زیادہ تر ایسے چھوٹے چھوٹے رقبے نظر آتے ہیں جن کے باشندے اپنا کام خود انجام دیتے ہوں۔ ایسے سوراجی رقبے تقریباً ہر ملک میں نظر آتے ہیں، لیکن یہ بہ نسبت مغربی ممالک کے مشرقی ملکوں میں زیادہ ممتاز ہیں۔ مغربی ایشیا میں زمانہ قبل اسلام میں (جسے ایام جاہلیت کہتے ہیں) شہر مکہ کی حکومت ایک نہایت منظم جماعت کے سپرد تھی جس نے شہر کے پانی کا انتظام مجلس شوریٰ، زائرین کے آرام و آسائش، کعبہ کی حفاظت اور ایسے ہی دوسرے ضروری امور کو جدا جدا شعبہ داروں کو تفویض کر دیا تھا[۱] مشرقی ایشیا میں جاپان میں، گو جاگیرداروں کا ملک پر بہت بڑا قابو تھا اور ملک شوگن کے چنگل کے اندر پھنسا ہوا تھا، تاہم دیہات کا اندرونی انتظام خود کسان کرتے تھے[۲]۔ یورپ میں یونان کو لیجئے تو وہاں نظر آئے گا کہ شہری مملکت کی مرکزی حکومت، خواہ عمومی ہو

---

[۱] دیکھو شروانی: "اسلامی دولت عامہ کی ابتدا" Sherwani: The origin of Islamic Polity حیدرآباد دکن، ۱۹۳۶ء

[۲] مکرجی: "مشرقی عمومیتیں" Mukerjee: Democracies of The East لندن، ویسٹ منسٹر، ۱۹۲۳ء، صفحہ ۱۵۵

یا اعیانی، دیہات کا انتظام تقریباً بلا استثنا خود دیہات کے شہریوں کو حاصل تھا[۵۲]۔ روما کی حیثیت محض ایک بلدیہ کی تھی، اور جب تک روما، روما بنا رہا اس وقت تک بلدیہ ہی رہا۔ اسی طرح تمام فلیقی تہذیب و تمدن کا مرکز اور مبدا دو فلیقی بلدیات صور و سیدا تھے اور ان کا یہ تفرد اس وقت بھی برابر رہا جب فلیقیوں نے بڑھتے بڑھتے تمام بحیرہ روم ایک فلیقی سمندر بنا لیا۔ ہندوستان اس مقامی حکومت کا ہمیشہ سے مرکز رہا ہے اور کون ایسا ہے جو پنچایت کے لفظ سے واقف نہیں، جو حقیقت میں قدیم ہندوستان کے جذبۂ مفاہمت کو ظاہر کرتا ہے۔ چونکہ یہاں صرف رقباتی انتظام کافی نہ تھا بلکہ ملک علاوہ رقبوں کے ذاتوں میں بھی منقسم تھا اس لیے اس بات کی ضرورت پیش آئی کہ رقباتی پنچایتوں سے بھی زیادہ اہم مختلف ذاتوں کی پنچایتیں قائم ہوں اور ان پنچایتوں کو رقبے یا ذاتوں کا اندرونی انتظام یا تادیب سپرد کی گئی۔

مقامی ادارات اصل میں مقامی حکومت ہی ہے جس میں وسعت ہوتے ہوتے آج کل کی عظیم الشان سلطنتوں کی تشکیل ہوئی ہے، اور اب مقامی ادارات کو جو بھی اختیارات حاصل ہوئے وہ علے العموم مرکزی ادارات ہی کے مفوضہ ہوئے ہیں۔ یہی وجہ ہے کہ سجک نے مقامی ادارات کی تعریف کی ہے کہ "مقامی ادارات ایسے اعضا ہیں جو مکمل طور پر مرکزی مقننہ کے ماتحت ہونے کے ساتھ تقررات اور ایک حد تک اپنے تجاویز کے بارے میں مرکزی ادارات سے آزاد ہوتے

---

[۵۲] دیکھو رام و شرما: "تبادی بلادیات" Ram & Sharma: Elements of Civics باب ۱۰

ہیں اور ساتھ ہی مالیات عامہ کے چند اجزا پر ایک حد تک نیم مختارانہ طور پر قابو یافتہ ہوتے ہیں۔[۵۴] حقیقت یہ ہے کہ یہ تعریف عالمگیر نہیں قرار دی جا سکتی اس لیے کہ گو یہ صحیح ہے کہ اکثر بیشتر ممالک میں مقامی ادارات کے اختیارات مرکزی ادارات کی طرف سے تفویض کئے ہوتے ہوتے ہیں، لیکن ہمیں یہ یاد رکھنا چاہیے کہ ممالک متحدہ امریکہ کی اکثر ریاستوں میں مقامی اختیارات ریاستوں کی طرف سے تفویض نہیں کئے جاتے بلکہ اسی طرح دستور کا جزو سمجھے جاتے ہیں جیسے کہ خود ریاستوں کے دساتیر، یعنی جس طرح ریاستوں کے اختیارات کا تعین مرکزی دستور کرتا ہے بالکل اسی طرح مقامی اختیارات کا تعین ریاستی دساتیر کی طرف سے ہوتا ہے، اور جیسے مرکزی حکومت کو ریاستی اختیارات میں کمی بیشی کرنے کا اختیار نہیں ویسے ہی ریاستی حکومتیں مقامی اختیارات میں کمی بیشی نہیں کر سکتیں[۵۵]

علاوہ اس اہم استثنا کے کسی فردیہ کے مقامی حکومت اور وفاقیہ کی ریاستوں کے درمیان جو فرق عام طور پر نظر آتا ہے وہ یہی ہے کہ فردیہ میں مقامی اختیارات مرکز کے مفوضہ ہوتے ہیں اور وفاقیہ کی ریاستوں میں ریاستی ادارات مرکزی حکومت کے تابع نہیں ہوتے۔

---

۵۴ سجک: "مبادی سیاسیات" Sidgwick: Elements of Politics باب ۲۵۔

۵۵ ہیرس: "مقامی حکومت بہت سے ملکوں میں" Harris: Local Government in many lands باب ۱۵۔

مقامی ادارات کے سپرد دو طرح کے کام کئے جاتے ہیں۔ ایک تو وہ امور جن کے واسطے یہ ادارات قائم ہیں، یعنی مقامی لوگوں کی فوری بہبود کے انتظامات جیسے ان کی صحت و تندرستی، اُن کا آرام و آسائش، اُن کی تعلیم و تربیت کے انتظامات۔ علی العموم مقامی ادارات کے سپرد روشنی، پانی کا انتظام، حفظان صحت، موریاں، نالیاں، جمالیاتی اور طبی نقطۂ نظر سے تعمیرات کی عام نگرانی، ابتدائی تعلیم، بازی گاہیں، مقامی سڑکیں، پل اور سواریوں کی نگرانی در اجانہ جات، یہ سب امور ہوتے ہیں۔ ان کے علاوہ ایسے امور بھی ہیں جو بعض مرتبہ محض آسانی اور سہولت کے خاطر ان ادارات کے سپرد ہوتے ہیں، جیسے بعض دفعہ مقامی رقبول کو انتخابوں کے لئے اکائی قرار دیا جاتا ہے۔ بعض ممالک میں مقامی مالی نگرانی اور پولیس انھیں کے سپرد ہوتی ہے اور زیادہ ترقی یافتہ مقامی رقبوں میں ان رقبوں کے عدالتی امور بھی انھیں کے متعلق ہوتے ہیں۔[۵]

مقامی ادارات کا افادی پہلو۔ اصل میں جو اصول مقامی اختیارات کی گویا بنیاد ہیں وہ متعدد ہیں۔ اوّل تو یہ واقعہ ہے کہ جس شخص کا کام ہوگا اسے وہی شخص بہترین طریقے پر انجام دے گا۔ اس اصول کو آگے بڑھایا جائے تو معلوم ہوگا کہ مختلف رقبوں یا ملتوں والے خود اپنے ہی کام بااحسن وجوہ انجام دیں گے اور ہمیشہ یہ خیال اُن کے مدنظر رہے گا کہ اپنا بہبود کم از کم خرچ پر حاصل ہو جائے۔ یہ انسان کی فطرت میں داخل ہے کہ اگر اسے یہ احساس ہو جائے کہ بہبود میرا اپنا ہے اور جو روپیہ میں خرچ کر سکتا ہوں اسے خرچ کرنے پر جو بچے گا اس پر میرا ہی

[۵] دیکھو رام و شرما، حسب بالا۔

اختیار رہے گا تو وہ اپنے حصول مقصد کی کوشش کے ساتھ اس کے لئے کم از کم خرچ کریگا تاکہ روپیہ سے زیادہ سے زیادہ فائدہ حاصل کرے، اور یہی اصول انسانی مجموعوں پر بھی صادق آتا ہے۔ ظاہر ہے کہ بمبئی یا مدراس کی جماعت مقننہ کے ارکان کو احمد نگر یا کمبا کونم کے باشندوں کی تعلیم و تربیت، آرام و آسائش سے اس قدر لگاؤ نہیں ہو سکتا جتنا خود احمد نگر یا کمبا کونم والوں کو۔ علاوہ ازیں آج کل کی عمومیت پسند ملکوں میں جب سیاسیات کی کیفیت اس درجہ پیچیدہ ہوگئی ہے، ان مقامی رقبوں کا انتظام بمنزلہ سیاسی تعلیم گاہوں کے ہے اور جو لوگ مقامی مجالس کے معاملات میں منجھ کر نکلتے ہیں ان کے لئے مرکزی جماعتہائے مقننہ کا کام۔ وبار اچھنبا نہیں معلوم ہوتا۔ اس کے ساتھ ہی یہ بھی یاد رکھنا چاہیے کہ جتنا مختصر مقامی رقبہ ہوگا اتنی ہی اس کی انتظامی نوعیت برتر ہوگی لیکن چھوٹے چھوٹے رقبوں میں کارکن نسبتہً کم ہوں گے، اور جو ہوں گے ان کی نظر علی العموم اس قدر وسیع نہ ہوگی جتنی نسبتہً بڑے رقبوں میں، اس لئے کہ جن لوگوں کو باعتبار اپنے علم یا ہنر کے امتیاز حاصل ہے وہ چھوٹے رقبوں کے کاروبار میں حصہ لینا اپنے لئے ممکن ہے کہ باعث عار سمجھیں اور یہ رقبے ان کی وقیع خدمات سے محروم رہ جائیں۔

مقامی رقبے۔ مقامی انتظامات کے لئے جو رقبے معین کئے جاتے ہیں وہ کئی طرح کے ہو سکتے ہیں۔ اوّل تو بعض ممالک میں بعض رقبے تاریخی اعتبار سے گویا بنے بنائے ہوتے ہیں۔ انگلستان کے صوبے سیکڑوں سال قدیم ہیں اور یہاں ہر صوبے کے باشندوں کو باہمی تعاون میں کسی قسم کی دقت پیش نہیں آتی چنانچہ صوبے ہی کو ایک حد تک مقامی حکومت کا مرکز بنا دیا گیا ہے۔ فرانس کا صوبہ اور

ضلع دونوں نسبتہً جدید ہیں یعنی ان دونوں کی تاسیس انقلاب فرانس کے زمانے میں ہوئی تھی، چنانچہ اس تاسیس کے بعد ان رقبوں سے مقامی انتظامات کا کام لیا جانے لگا، لیکن ہمیں یہ نہ بھولنا چاہئے کہ ضلع کے اجزا کمیوُن یا بلدیات ہیں جو نہایت درجہ قدیم ہیں اور جن میں قدیم فرانس کے مقامی سوراج کا (جس کی مطلق العنانی کے زمانے میں بھی اتنی ہی اہمیت تھی جتنی جمہوریہ کے زمانے میں ہے) ایک پرتو نظر آتا ہے۔ تاریخی رقبہ جات کے علاوہ ممکن ہے کہ ملک قدرتی یا جغرافی رقبہ جات میں منقسم ہو، جیسے یونان میں، جہاں بڑی بڑی کھاڑیوں، پہاڑوں اور دریاؤں سے ملک کے قدرتی حصے بن گئے ہیں۔ پھر آبادی کی کمی یا زیادتی کی وجہ سے بھی ملک کا ایک ٹکڑے کا نقطۂ نظر دوسرے ٹکڑوں سے جدا ہوتا ہے جس کی بدیہی مثال قصبات اور دیہات کے درمیان مغایرت ہے۔[۵] آخر میں وہ رقبہ آتے ہیں جن میں بعض مرتبہ کسی ملک کو کسی ظاہری اصول کے نسبتہً مساوی حصوں میں تقسیم کر دیا جاتا ہے، جیسے ہندوستان کے بیشتر اضلاع یا ممالک متحدہ امریکہ کی ریاستوں کے ٹکڑے جنھیں کاؤنٹیاں کہتے ہیں اور جو بعض ریاستوں میں محض

---

[۵] ایک اعتبار سے یہ مغایرت محض فرعی نہیں بلکہ نوعی ہے۔ دیہات میں کھلی ہوا اور پانی کے انتظام کی اس قدر ضرورت نہیں جتنی شہروں اور قصبوں میں، نیز چونکہ باربرداری اور سواریوں کی موخرالذکر میں کثرت ہوتی ہے اس لئے سڑکوں اور سواریوں کی روک ٹوک کا انتظام بھی لازمی ہے اس کے برعکس گاؤں میں اکثر زراعتی مالیات، دیہی پولیس کے انتظامات، سڑکوں کی مرمت وغیرہ کے انتظامات کی ضرورت ہوتی ہے، نیز چونکہ قصبوں اور شہروں کی آبادی گنجان ہوتی ہے۔ اس لئے یہاں کے انتظامات کے لئے مقامی رقبے بہ نسبت دیہی رقبوں کے کم وسیع ہوتے ہیں۔

مستطیل شکلوں پر مشتمل ہیں۔

تقسیم اختیارات۔ جہاں تک مرکز اور مقامی ادارات کے درمیان تقسیم اختیارات کے اصول کا تعلق ہے، ہمیں تین انواع نظر آئیں گی۔ پہلی قسم تو ایسے مقامی رقبوں کی ہے جس میں مقامی امور پر قانون سازی تو مرکز کرتا ہے لیکن ایسے قوانین کا نفاذ مقامی ادارات کرتے ہیں۔ جو اصول اس قسم کی صورت حال میں مدنظر ہوتا ہے وہ یہ ہے کہ ملک کے مفاد کے لئے یہ ضروری ہے کہ قانون تمام رقبہ جات کے لئے ایک ہی وضع کا ہو، اور اگر مقامی مجالس کو اختیارات دئے جاتے ہیں تو وہ زیادہ تر محض ذیلی قاعدہ سازی کے اختیارات ہوتے ہیں جو مقامی انتظامات میں ممد ہوں۔ یہ طرز کار ایک بڑی حد تک انگلستان اور ممالک متحدہ امریکہ میں رائج ہے۔

دوسرا اصول یہ ہے کہ مقامی ادارات کو تھوڑی بہت قانون سازی کے اختیارات دے دئے جائیں لیکن جو عملہ ان قوانین کا نفاذ کرے وہ مرکزی حکومت کا مقرر کردہ اور اس کا عمیل ہو۔ یہ طرز کار زیادہ تر فرانس میں رائج ہے جہاں صوبہ وار مقامی انتظام کے کم و بیش سیاہ و سفید کا مالک ہوتا ہے۔

تیسرے اصول کے تحت قانون سازی اور قوانین کا نفاذ دونوں کام مرکزی اور مقامی ادارات کے درمیان منقسم ہوتے ہیں، یعنی اہم امور پر مرکز قانون سازی کرتا ہے اور محض مقامی امور مقامی ادارات کے لئے چھوڑ دیتا ہے، اور اسی طرح زیادہ اہم عہدہ دار مرکز کے مقرر کردہ ہوتے ہیں۔

اس طرز کار کی طرف ممالک متحدہ امریکہ کی ریاستوں کا میلان نظر آتا ہے۔

یہ واقعہ ہے کہ اگر مرکزی حکومت کی طرف سے مقامی معاملات میں زیادہ مداخلت رہی تو باشندوں کی جو رہی سہی دلچسپی مقامی ادارات سے ہوگی وہ بھی کم ہو جائے گی اور باشندے خود بخود بے پرواہ اور آرام طلب ہو جائیں گے ساتھ ہی اس کی بھی ضرورت ہے کہ مرکز مقامی معاملات سے آگاہ رہے تاکہ باشندوں کی تنگ خیالی کی وجہ سے مقامی رقبوں اور ان کی ترقی کو نقصان نہ پہونچے۔ اس اصول کے تحت مقامی ادارات کو جو بھی اختیارات قانون سازی یا قاعدہ سازی کے دئے جائیں وہ نہایت محدود ہوں تاکہ ملک کو قانونی تنوع کی وجہ سے زیادہ نقصان نہ پہونچے۔ حقیقت میں جیسا سجک کہتا ہے، مقامی حکومت میں حکمت عملی کا سوال نہیں بلکہ عمدگی انتظامات کا سوال ہونا چاہئے اور جو بھی اختیارات مقامی ادارات کو حاصل ہوں ان میں اسی اصول کو مدنظر رکھا جانا چاہئے[۵] غالباً یہی وجہ ہے کہ ممالک متحدہ جیسے عمومیت پسند مملکت میں بھی مقامی حکومت روز بروز غیر عمومی ہوتی جارہی ہے اور جگہ جگہ چھوٹی چھوٹی مجالس یا بعض مرتبہ تو ایک ہی ایک شخص کے قبضے میں آتی جارہی ہے[۶]۔

لیکن اس کا بھی خیال رہنا چاہئے کہ جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے۔ مقامی ادارات کا ایک افادی پہلو یہ بھی ہے کہ اس سے مقامی آبادی کو امور عامہ

---

۵ سجک، حب باب ۱۱۔

۶ ممالک متحدہ امریکہ کے مقامی ادارات کی اصلاح کے لئے دیکھو منرو: "امریکی شہروں کی حکومت" Munro: Government of American cities باب ۱۴ ، ۱۵۔

بہت دلچسپی لینے کا موقع مل جاتا ہے اور انھیں امور عامہ کی تعلیم ہوتی ہے تاکہ آخر کار وہ مرکزی امور میں بھی حصہ لے سکیں اور ان کے ذریعے سے ملک کی خدمت کر سکیں۔ ایسی حالت میں بہتر ہوگا کہ نہ صرف شہروں میں بلکہ دیہات میں بھی چھوٹی چھوٹی مجالس ترتیب دی جائیں جو منتخب شدہ ہوں، اور ان مجالس یا ان کی ذیلی جماعتوں کو مختلف مقامی امور کی کارفرمائی کا اختیار دیا جائے۔ رہا روپیہ کا اہم مسئلہ تو اس کی شکل عام طور پر یہ ہوتی ہے کہ یا تو مرکزی حکومت مقامی خدمات کے اغراض کے لئے بعض محاصل (مثلاً مالگذاری) پر کچھ فیصدی زیادہ محصول عائد کرتی ہے، جسے مرکزی عمّال وصول کرتے ہیں، اور اس کے بعد اسے مقامی ادارات میں تقسیم کر دیا جاتا ہے؛ اور یہ بھی ممکن ہے کہ خود مقامی ادارات بطور خود اس قسم کے محاصل عائد کریں، جیسے چنگی کا محصول، سائیکلوں پر محصول وغیرہ۔ لیکن جو روپیہ جمع ہو مناسب ہے کہ اسے سوائے قطعی طور پر مقامی ضروریات کے کسی دوسری مد پر خرچ نہ کیا جائے، ورنہ مقامی ضروریات پوری نہ ہوسکیں گی اور جس مقصد کے لئے یہ ادارات قائم ہیں وہی فوت ہو جائے گا۔[۱]

۱؎ دیکھو کارپنٹر: "شہری زندگی کے عمرانی پہلو" Carpenter: Sociology of City Life. باب ۱۳۔

ضمیمہ باب ۱۹

مقامی حکومت کی تمثیلات

انگلستان۔ فرانس۔ جاپان۔ ممالک متحدہ امریکہ۔ ہندوستان۔

انگلستان[1]

انگلستان میں مقامی حکومت کسی خاص اصول پر مبنی نہیں ہے بلکہ امتداد زمانے کے ساتھ ساتھ جیسی جیسی ضرورتیں پیش آتی گئیں ویسے ویسے نئے نئے مقامی حلقے ان خاص ضرورتوں کو رفع کرنے کے لئے بنتے گئے اور یہ حلقے قائم رہے۔ یہ بھی نہیں کہ ایک سلسلہ حلقہ جات دوسرے سلسلے کی تقسیمیں ہوں بلکہ ان میں سے اکثر سلسلے ایک دوسرے کو کاٹتے ہیں اور ہر ایک سلسلہ اپنے اپنے انتظامات میں منفرد ہے۔[2]

(۱) انتظامی صوبے۔ ۶۲۔ ان میں اور جغرافی یا تاریخی صوبوں میں یہ فرق ہے کہ "انتظامی صوبے" بعض مرتبہ (جیسے یارکشائر یا لنکن شائر میں) ثانی الذکر کا جزو ہوتے ہیں۔ یہ آبادی اور رقبے دونوں میں غیر مساوی ہوتے ہیں یعنی رقبہ تقریباً ۸۰ مربع میل سے

---

[1] دیکھو میکس ویل: "انگلستان کی مقامی حکومت" Maxwell: English Local government؛ ہیرس: "مقامی حکومت بہت سے ملکوں میں" Harris: Local government in many lands؛ گلکرسٹ: "اصول سیاسیات" فصل ۲ باب ۱۲

[2] اس عجیب و غریب صورت حال کا ذکر نہایت دلچسپ پیرایہ میں بیکاک کی کتاب "مبادی سیاسیات" (مطبوعہ جامعہ عثمانیہ) باب ۷ میں دیا ہوا ہے۔

۲۵۰۰ مربع میل تک اور آبادی تقریباً ۲۰ ہزار سے تقریباً ۲۰ لاکھ تک ہے۔ انتظامی صوبوں میں ایک مجلس صوبہ ہوتی ہے جس کے معمولی ارکان ۳ سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں اور یہ ارکان چھ سال کے لئے آلڈرمین کا انتخاب کرتے ہیں جن میں سے نصف ہر تین سال کے بعد برخاست ہو جاتے ہیں۔ معمولی ارکان اور یہ آلڈرمین دونوں مجلس صوبہ کے رکن ہوتے ہیں۔ اس مجلس کا اجلاس سال میں سہ مرتبہ ہوتا ہے لیکن ہر مرتبہ پورا اجلاس صرف ایک دن رہتا ہے اور کام ذیلی مجالس کے سپرد کر دیا جاتا ہے۔ اس مجلس کے سپرد بڑی بڑی سڑکوں اور پلوں کی نگرانی، پاگل خانے، اوزان و پیمانے، تعلیم مدارس، کتوں اور گاڑیوں کا محصول، سرود خانوں اور ناچ گھروں کا انتظام وغیرہ اس قسم کے امور ہوتے ہیں۔ نیز اسے "شہری اضلاع" قائم کرنے اور اضلاع اور پیرشوں کے حدود میں تبدیلی کا حق حاصل ہے۔

(۲) برو۔ صوبہ جاتی برو:۔ یہ بڑے بڑے شہر ہیں جنھیں "صوبہ جاتی بلدیات" کہتے ہیں۔ یہ انتظامی صوبوں سے آزاد ہیں اور انھیں وہ تمام اختیارات حاصل ہیں جو صوبہ واری مجالس کو حاصل ہیں۔ ایسے بلدیات تعداد میں ۸۰ سے زیادہ ہیں اور ان کی آبادی علی العموم ۵۰ ہزار اور ۱۰ لاکھ کے درمیان ہے۔

بلدی برو:۔ ان کی تعداد تقریباً ۲۵۰ ہے اور علی العموم ان کی آبادی ایک ہزار سے ایک لاکھ تک سمجھنی چاہئے۔ مجلس برو (بلدی اور صوبہ جاتی برو دونوں ہیں) کی تشکیل تقریباً وہی ہے جو صوبہ جاتی مجلس کی ہے۔ سوائے اس کے کہ دونوں قسم کی برو میں ایک میر بلد بھی ہوتا ہے جسے مجلس برو منتخب کرتی ہے

(۳) اضلاع: بلدی اضلاع برو سے ان اضلاع کو ذرا کم اختیارات حاصل ہوتے

ہیں۔ گو نام کو یہ شہری کہلاتے ہیں لیکن ان میں سے اکثر میں زراعتی آبادی بھی شامل ہے۔ ایسے اضلاع کی تعداد تقریباً ۵۰۰ ہے اور آبادی تقریباً ۲۵۰۰ سے تقریباً ۲ لاکھ تک ہے۔ ہر شہری ضلع میں ایک شہری ضلع واری مجلس ہے جس کے اراکین کی تعداد مجلس صوبہ مقرر کرتی ہے اور جو تین تین سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں۔ اس کے سپرد ضلع کی حفظان صحت کی نگرانی، ایسی سڑکوں کی نگہداشت جو براہ راست مجلس صوبہ کے ماتحت نہیں اور تعمیر امکنہ کی نگرانی ہوتی ہے۔ نیز اگر اس کی خواہش ہو تو یہ باغ ہائے عامہ، کتب خانے، حمام، نوادر خانے وغیرہ کا انتظام کرسکتی ہے اور اگر ۲۰۰۰۰ سے زیادہ آبادی ہو تو ابتدائی تعلیم بھی اسی کے سپرد کردی جاتی ہے۔

دیہی اضلاع:۔ تمام ملک، علاوہ شہری اضلاع اور بروں کے دیہی اضلاع میں منقسم ہے۔ ان کی تعداد تقریباً ۶۵۰ ہے جن میں سے بعض کی آبادی ایک ہزار سے بھی کم اور بعض کی ۱۵ ہزار سے بھی زیادہ ہے۔ ہر دیہی ضلع میں ایک دیہی ضلع واری مجلس ہے۔ جسے اپنے ضلع میں تقریباً وہی اختیارات حاصل ہوتے ہیں جو شہری ضلعوں کے مجالس کو۔

(۴) سب سے چھوٹی اکائی پیرش ہے جس کی بنیاد قدیم ملک کی پیرش پر رکھی گئی ہے۔ دیہی پیرشوں کی تعداد تقریباً ۱۲ ہزار ہے، اور ان میں سے ہر ایک میں تمام رائے دہندوں کا "جلسہ" ہوتا ہے اور اگر رائے دہندوں کی تعداد ۳۰۰ سے زیادہ ہو، یا مجلس صوبہ کی اجازت لے لی ہو، تو ایک مجلس پیرش کو تین سال کے لئے منتخب کیا جاتا ہے جس میں ۵ سے ۱۵ تک ارکان ہوتے ہیں۔

ہر پیرش کسی نہ کسی دیہی ضلع میں شامل ہوتی ہے اور یہی واحد منظم شکل انگلستان میں مقامی تقسیم کی ہے۔

(۵) لندن کا انتظام

(۱) لندن صوبہ واری مجلس۔ اس میں ۱۴۴ ارکان ہیں جن میں سے ۱۲۴ کا انتخاب براہ راست تین سال کے لئے ہوتا ہے اور یہ ۲۰ آلڈرمین کو چھ سال کے لئے چنتے ہیں۔ اس کے فرائض نہایت اہم ہیں مثلاً موریوں کا رکھ رکھاؤ، رسالۂ آتشی، پل، باغ ہائے عامہ، تعلیم، تعمیر، پاگل خانے، سڑکیں وغیرہ

(۲ الف) بلدیہ لندن کی مجلس شخصیہ۔ اس میں ۲۰۶ عام ارکان جن کا سالانہ انتخاب ہوتا ہے اور ۲۶ حین حیاتی آلڈرمین ہیں۔ یہ دونوں مجالس علیحدہ علیحدہ ایوانوں میں نشست کرتے ہیں۔ ایوان آلڈرمین ایک سال کے لئے ایک میر بلدیہ کا انتخاب کرتا ہے۔ اس بلدی جماعت کے ذمے منجملہ دیگر امور کے بلدی پولیس، پاگل خانہ، پلوں، اوقاف اور بہت سے قدیم حقوق حاصل ہیں۔

(۲ ب) لندن کے ۲۸ بلدی برو میں ایک ایک مجلس ہے جس میں ۳۰ سے ۶۰ تک ارکان ہوتے ہیں جن کا انتخاب ۳، ۳ سال کے لئے ہوتا ہے اور یہ ارکان ۶، ۶ سال کے لئے آلڈرمین کا انتخاب کرتے ہیں جن کی تعداد ارکان کی تعداد کا پانچواں حصہ ہوتی ہے۔ نیز مجلس ایک سال کے لئے ایک میر بلدیہ کا انتخاب کرتی ہے۔

(۳) ان کے علاوہ متعدد قوانین کے تحت کئی مرتبہ مجالس بنائی گئی ہیں جیسے "بلدی مجلس آب" "مجلس دارالمجانین" "مجلس بندرگاہ لندن" وغیرہ

تعلیم:- علاوہ جامعی تعلیم کے تمام تعلیم مقامی ادارات کے سپرد ہے گو اس کی نگرانی صدر مجلس تعلیم کرتا ہے جو وزارت کا رکن ہوتا ہے۔

مالیات:- مقامی اخراجات کا دارومدار حسب ذیل محاصل پر ہے:-

(۱) ابواب، جو مقامی ادارات زمین اور عمارتوں کی سالانہ قیمت پر لگاتے ہیں۔ زرعی ابواب اور ریلوں، نہروں وغیرہ کے ابواب آمدنی پر ۲۵ فیصد کے حساب سے لئے جاتے ہیں۔ باقی ابواب کی تعداد ہر جگہ مختلف ہے۔

(۲) مرکزی خزانہ سے آبکاری کے مالیہ سے کچھ رقم مقامی اخراجات کے لئے دی جاتی ہے۔ نیز اسی طرح تعلیم، کوتوالی، غریب، فاترالعقل، حفظان صحت اور سڑکوں کے لئے بھی کچھ روپیہ ملتا ہے۔

(۳) تجارتی کاروبار، مثلاً بجلی، گیس وغیرہ کی آمدنی۔

(۴) قرضہ۔ لیکن اس کے لئے مرکزی حکومت کی اجازت لازمی ہے۔

عام نگرانی وغیرہ:-

(۱) کسی حصہ ملک میں مرکزی حکومت کا ذی اختیار قائم مقام مثل صوبہ دار وغیرہ کے نہیں رہتا، بلکہ مقامی مجالس پر اعتماد کیا جاتا ہے جو اپنا کام نہایت تندہی اور کارگزاری کے طرز پر انجام دیتی ہیں۔

(۲) قانون سازی کلیۃً مرکز کے قبضے میں ہے اور جملہ ادارات مرکز کے تابع ہیں۔

(۳) مرکزی اختیارات کو علی العموم اس وقت تک استعمال نہیں کیا جاتا جب تک مقامی ادارات خاطر خواہ طور پر اپنے کاموں کو انجام دے رہے ہوں۔

فرانس[۵۳]

۹۰ صوبے۔ ہر صوبے میں ایک صوبہ دار ہوتا ہے جسے وزیر داخلہ کی سفارش پر صدر جمہوریہ مقرر کرتا ہے اس کی مدت عہدہ معین نہیں ہے۔ اور یہ مرکزی حکومت کا قائم مقام ہوتا ہے۔ یہ صوبے کے تمام معمولی عہدہ داروں کو مقرر کرتا ہے اور اسے صوبے کے پولیس اور حفظان صحت پر بہت اختیارات حاصل ہیں۔ نیز وہ بلدیوں پر بھی نگرانی رکھتا ہے۔

ہر صوبہ کے متعلق دو مجالس ہوتی ہیں:۔

(۱) مجلس صوبہ جس کے تین تنخواہ یاب ارکان ہوتے ہیں۔ لیکن انتظامی امور میں صوبہ دار اس مجلس کی رائے کا پابند نہیں ہوتا۔ یہ مجلس در اصل انتظامی عدالت زیرین بھی ہے جس کا مرافعہ مرکزی "مجلس مملکت" میں ہوتا ہے۔

(۲) صوبہ کی مجلس عامہ۔ اس میں ہر پرگنہ کی طرف سے ایک ایک رکن منتخب ہوتا ہے

---

[۵۳] بیرس، حسب بالا، باب ۲۔
شو: "براعظمی یورپ میں بلدی حکومت" A. Shaw: Municipal Government in Continental Europe باب ۱
منرو: "یورپی شہروں کی حکومت" Munro: Government of European Cities باب ۱
گلکرسٹ، حسب بالا، باب ۲۴ حصہ ۲
رام و شرما، حسب بالا۔

اور اس وقت اس میں کم از کم ۱۷ اور زیادہ سے زیادہ ۶۷ اراکین ہیں۔ یہ ارکان ۶ سال کے لیے منتخب ہوتے ہیں۔ سالانہ دو نشستیں ہوتی ہیں، اور صوبہ دار اس میں آ سکتا اور تقریر کر سکتا ہے۔

اس مجلس کے سپرد علاوہ مالی امور کے (جن میں سب سے اہم معاملہ مختلف اضلاع میں محاصل کی تقسیم اور حصول قرضہ ہے) حسب ذیل امور بھی ہیں :- مدارس معلمین و معلمات، صوبہ داری سڑکوں کی دیکھ بھال، یتیموں اور بیکس بچوں کی پرداخت، خیرات عامہ، پاگل خانے،

ضلع :- ہر ضلع میں ایک نائب صوبہ ہوتا ہے جسے صرف وہ اختیارات حاصل ہوتے ہیں جو صوبہ دار اس کے تفویض کرتا ہے۔ نیز ایک مجلس ضلع بھی ہوتی ہے جس کے لیے ہر پرگنہ سے ایک ایک رکن منتخب ہوتا ہے۔ یہ مجلس کم از کم سال میں ایک مرتبہ نشست کرتی ہے اور اس کے سپرد یہ کام ہے کہ جو محاصل ضلع پر عائد کئے گئے ہیں انھیں پرگنوں پر تقسیم کردے۔

پرگنہ :- یہ کئی بلدیات کا مجموعہ ہوتا ہے۔ اسے انتظامی اختیارات حاصل نہیں ہوتے ہے اور اس سے صرف انتخابات اور عدالت کی اکائی کے طور پر کام لیا جاتا ہے۔

بلدیات :- اوپر کے قسمتوں کے برخلاف (جو سب کی سب انقلاب فرانس کے بعد قائم کی گئی تھیں)، بلدیہ فرانس کا قدیم ادارہ ہے۔ فرانس میں بلدیات کی تعداد تقریباً ۳۸ ہزار ہے۔ ان کی آبادی اور رقبے مختلف ہیں یعنی بعض کی آبادی ۵۰ سے بھی کم ہے اور بعض کی لاکھوں تک پہونچ جاتی ہے۔ چھوٹے سے چھوٹے بلدیہ کا رقبہ تقریباً دس ایکڑ اور بڑے سے بڑے

۴۰۰ مربع میل ہے۔ بلدیات خواہ دیہی ہوں یا بلدی، دونوں کے ادارات ایک ہی طرز کے ہیں :۔

مجلس بلدیہ میں ۱۰ سے ۳۶ تک ارکان ہوتے ہیں جو ۴ سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں اور اکیس سال سے زیادہ عمر کے ہر فرانسیسی مرد کو رائے دہی کا اختیار حاصل ہے۔ ۱۰ ہزار سے زیادہ آبادی کے بلدیات انتخابات کے لئے حلقوں میں منقسم ہوتے ہیں لیکن ہر حلقہ کی طرف سے کم از کم ۴ ارکین کا انتخاب ہوتا ہے۔ عام طور پر اکثر مالی معاملات میں صوبہ دار کی اجازت اور بازاروں اور پینٹھوں کے معاملات کے لئے صوبہ کی مجلس عامہ کی اجازت کی ضرورت ہے۔

بلدیہ کا سب سے بڑا عہدہ دار میر بلد ہوتا ہے جسے مجلس بلدیہ منتخب کرتی ہے یہ ایک طرف بلدیہ کا حکمبر دار ہوتا ہے اور دوسری جانب مرکزی حکومت کی طرف سے قوانین وغیرہ کے نفاذ کا ذمہ دار ہوتا ہے۔ اس کے ماتحت ایک یا کئی نائب میر بلد ہوتے ہیں۔

پیرس کا انتظام :۔ صوبہ سین کا صوبہ دار بلدیہ پیرس کے میر بلد کے تمام فرائض انجام دیتا ہے، لیکن ایسے فرائض جیسے حفظان صحت، حفاظت اور پولیس بجائے اس کے " صوبہ دار کوتوالی پیرس " کے تفویض ہیں۔ جو صوبہ دار سین کا ہمسر ہوتا ہے۔

پیرس کی بلدی مجلس میں ۸۰ تنخواہ یاب ارکان ہیں جنھیں رائے دہی عامہ مذکور کے طرف سے چار سال کے لئے منتخب کیا جاتا ہے لیکن یہ مجلس

محض صلاح کار ہے اور دونوں صوبہ داروں کے تابع ہے۔

اس مجلس کے علاوہ صوبہ سین کی مجلس عامہ بھی ہے جس میں ان ۹۰ اراکین کے علاوہ ۵۰ مزید اراکین نشست کرتے ہیں جو پیرس سے باہر کے دو ضلعوں کی طرف سے منتخب ہوتے ہیں۔

شہر پیرس "۲۰" اضلاع" میں منقسم ہے جن سے ہر ایک میں ایک میئر بلدیہ اور تین نائب میئر بلدیہ ہوتے ہیں۔ ان سب کو صدر جمہوریہ مقرر کرتا ہے۔ اور یہ سب صوبہ دار سین کے ماتحت ہوتے ہیں۔

بلدی مالیات:-

بلدی اخراجات کا دار و مدار زیادہ تر" ابواب" پر ہے۔ ابواب کو زائد سالِ تیم" کہتے ہیں اور یہ براہ راست محصول پر کچھ فیصد اضافہ کا نام ہے براہ راست محاصل اراضی، مکانات، کرایہ جات، " دروازوں اور کھڑکیوں" اور پیشوں اور تجارتوں کے محاصل ہیں۔ ان ابواب کے علاوہ جنھیں " معمولی ابواب" کہتے ہیں بعض دوسرے محاصل بھی عائد کیے جاتے ہیں جنھیں غیر معمولی ابواب کہتے ہیں اور جو زیادہ تر کارِ باز و موٹروں پر عائد کیے جاتے ہیں نیز بعض ضرورتمند صوبوں کو مرکز کی طرف سے بھی مدد ملتی ہے۔

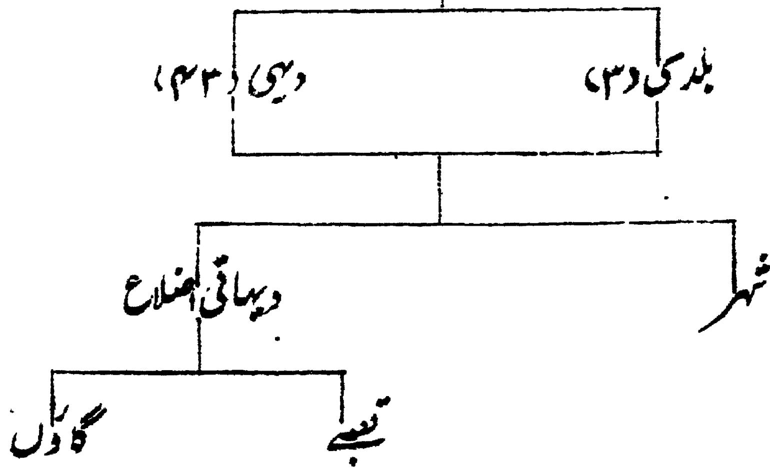
بلدیات کو ایسے محاصل جیسے گھوڑا گاڑی، الکحل، معدنیات، چنگی، کتوں، مویشی وغیرہ پر بھی محاصل عائد کرنے کا اختیار ہے۔

تعلیم:- تعلیم کلیتہ مرکز کی نگرانی میں ہے اور اس مقصد کے لئے فرانس "۲۷" جاتی حلقوں" میں منقسم ہے۔ ابتدائی تعلیم کی نگرانی صوبہ دار کے ذریعے کی

جاتی ہے اور ہر صوبہ میں ایک تعلیمی مجلس ہوتی ہے جس کے زیادہ تر اساتذہ رکن ہوتے ہیں۔ مدارس کی عمارتیں بلدیات کے سپرد ہیں اور ان کی مرمت وغیرہ کے لئے مرکزی حکومت کچھ امداد دیتی ہے، نیز جملہ اساتذہ کی تنخواہیں مرکزی حکومت کی طرف سے دی جاتی ہیں۔

جاپان [۱۸]

مقامی حکومت کا نظام:-



---

[۱۸] ہیرس، حسب بالا، باب ۱۶

بیرڈ: ٹوکیو کا انتظام اور سیاسیات" Beard: Administration and Politics of Tokio باب ۳ و ۴۔

ڈام وتسرما، حسب بالا۔ (ملاحظہ ہو بقیہ حاشیہ صفحہ ۲۵۳ پر)

(۱) صوبہ - صوبے دو قسم کے ہیں ایک "فو" یعنی بلدی صوبے ، (ٹوکیو، کیوتو، اوساکا) اور باقی ۴۳ "کین" یعنی دیہی صوبے کہلاتے ہیں - دونوں کے طرز انتظام میں کسی قسم کا فرق نہیں ہے -

ہر صوبے میں ایک صوبہ دار ہوتا ہے جسے شہنشاہ نامزد کرتا ہے، اور مرکزی وزارت کے طرح اس کے ماتحت چند محکمے ہوتے ہیں، جیسے کارہائے معتمدی ، کارہائے امور داخلی (تعلیم، امور عامہ، حساب کتاب، اصلاح کی نگرانی)، زراعت و حرفت، کوتوالی (حفظان صحت، امن عامہ، حفاظت عامہ، اجانب، کارخانے اور گرنیاں)-

ہر صوبے میں ایک صلاح کار مجلس انتظامی بھی ہوتی ہے جس میں سرکاری اور غیر سرکاری رکن ہوتے ہیں اور جس کی صدارت صوبہ دار کرتا ہے -

صوبہ داری مجلس میں کم سے کم ۳۰ ارکان ہوتے ہیں جنھیں صوبے کے ایسے ۲۵ سالہ جاپانی مرد ۴ ، ۴ سال کے لئے منتخب کرتے ہیں جو محصول ادا کرتے ہوں اس کے اجلاس کم از کم سال میں ایک مرتبہ ہوتے ہیں جس میں صوبہ کا سالانہ موازنہ پیش ہوتا ہے - اس مجلس کو صوبہ کے معاملات کے متعلق صوبہ دار کو صلاح دینے کا بھی اختیار ہے، مگر ہر امر میں وہ صوبہ دار کی مرضی کی تابع ہے - اگر مالی معاملات میں مجلس اور صوبہ دار کے خیالات کے درمیان مستقل اختلاف ہو تو معاملہ وزیر داخلہ کے سامنے پیش ہوتا ہے اور اس کا فیصلہ قطعی سمجھا جاتا ہے -

---

(بقیہ حاشیہ صت ۲۵۲) مسعود جنگ : "جاپان اور اس کا تعلیمی نظریہ" Japan and its educational system : Sir Ross Masood باب ۱۵ -

(۲) دیہاتی اضلاع (گن)۔ ان میں ہر ایک میں ایک نائب صوبہ دار رہتا ہے۔ ۱۹۲۱ء کے بعد یہاں کی مجالس کا خاتمہ کر دیا گیا ہے۔

(۳) شہر (شی)۔ جن شہروں کی آبادی تیس ہزار سے زیادہ ہے ان میں ایک ایک میئر بلدیہ ہے۔ اس کے انتخاب کے لئے مجلس بلدیہ (جس کا انتخاب ۴ سال کے لئے ہوتا ہے) تین نام وزیر داخلہ کے سامنے پیش کرتی ہے اور یہ وزیر ان میں سے ایک کا انتخاب کر کے تقرر کے لئے شہنشاہ کے سامنے پیش کرتا ہے۔ میئر بلدیہ اور مجلس بلدیہ کے اختیارات کلیۃً صوبہ دار اور وزیر داخلہ کی مرضی کے تابع ہیں۔ صوبہ کی طرح یہاں بھی ایک مجلس انتظامی ہوتی ہے۔

(۴) قصبوں اور گاؤں کے انتظامات کا طریقہ بھی اسی کے مماثل ہے۔ ان میں اعلےٰ عہدہ دار مکھیا ہوتا ہے۔ جس کا انتخاب مقامی مجالس کرتی ہیں لیکن اس کے تقرر کے لئے صوبہ دار کی منظوری لازمی ہے۔

مالیات کا دارومدار حسب ذیل مدات پر ہے:-

(۱) ابواب: اس کی دو صورتیں ہیں؛ سرکاری محصول کے ساتھ زائد محصول کی وصولی۔ ان دونوں کی تحصیل بغیر وزیر داخلہ اور وزیر مالیات کے نہیں کی جاسکتی، گو کچھ بڑے بڑے شہروں میں اس اجازت کی ضرورت نہیں ہے۔

(۲) سرکاری خزانے کی طرف سے امداد خصوصاً پولیس، اور لازمی تعلیم، متعدی امراض، شاہراہوں، آب رسانی اور زراعتی زمین کی ترقی

کے سلسلے میں دی جاتی ہے۔

(۲) قرضہ صرف اسی وقت دیا جا سکتا ہے جب مقامی جماعت اس امر کی قرارداد منظور کرے اور وزیر داخلہ و وزیر مالیات بھی منظور کر لیں۔

ممالک متحدہ امریکہ[۴]

ممالک متحدہ امریکہ کی ہر ریاست میں مقامی حکومت کے اصول مختلف ہیں اور ان اصول کے تحت انتظامات میں بہت کچھ فرق پایا جاتا ہے۔ سب سے پہلے امر ذہن نشین کر لینا چاہیے کہ یہاں جو لفظ [illegible] یا [illegible] استعمال ہوتا ہے اس سے مراد قصبہ نہیں بلکہ دیہہ ہے اور اس کے برعکس لفظ [illegible] یا شہر میں بعض ایسے چھوٹے چھوٹے رقبے اور آبادیاں شامل ہوتی ہیں جنھیں بعض دوسرے ممالک میں گاؤں سے زیادہ وقعت نہیں دی جائے گی۔ ممتاز فرقوں کو ملحوظ رکھتے ہوئے مقامی حکومت کے اعتبار سے ریاستوں کو چار مجموعوں میں منقسم کیا جا سکتا ہے۔

(۱) انگلستان جدید کی ریاستیں۔ یہ سب شمال میں ہیں۔ یہاں کی مقامی حکومت کی اکائی دیہہ ہے اور صوبہ دراصل بہت سے دیہات کا مجموعہ ہے اور اسے نسبتہً کم اختیار حاصل ہے۔

---

[۴] ہیرس، حسب بالا، باب ۱۵۔
گلکرسٹ، حسب بالا باب ۲۵ حصہ ۴۔
منرو، حسب بالا۔ باب ۴ و ۵۔
ولسن: Woodrow Wilson: The State "مملکت" باب ۹۔

(۲) جنوبی ریاستیں :- یہاں کے صوبوں کے مقامی اختیارات نہایت، درجہ وسیع ہیں۔

(۳) شمالی وسطی ریاستیں :- یہاں دیہات کو معینہ مقامی اختیارات حاصل ہیں جو صوبہ جاتی اختیارات سے ممتاز ہیں۔

(۴) جنوبی وسطی ریاستیں :- یہاں دیہات صوبوں کے بالکل ماتحت ہیں اور حقیقت میں صوبوں کے اضلاع سے بہت زیادہ وقعت نہیں رکھتے

عام اصول :- بالکل حال کے زمانے تک انتخاب کے اصول کو بہت کچھ اہمیت دی جاتی تھی یہاں تک کہ آج بھی علی العموم تنخواہ یاب عہدہ داروں کا بھی انتخاب ہوتا ہے۔ حق رائے دہی تقریباً ہر شخص کو جس کی عمر ۲۱ سال کی ہو حاصل ہے، گو بعض ریاستوں میں محصول ادا کرنا اس حق کے لئے لازم قرار دیا گیا ہے۔ بعض دوسرے حدود بھی مقرر کئے گئے ہیں جیسے سکونت اور معیار تعلیم (جس کے ذریعے سے جنوبی ریاستوں میں کالوں سے حق سلب کر لیا جاتا ہے)۔

(۲) اکثر مقامی ادارات میں ہدایت، مراجعہ اور حق برخاست مقامی منشوروں میں نظر آتا ہے۔

(۱) دیہہ :- انگلستان جدید کے پرگنوں کا رقبہ علی العموم ۲۰ سے ۳۰ مربع میل تک ہوتا ہے۔ یہاں مقامی حکومت کی اکائی یہی ہیں، دراںحالیکہ شمالی اور وسطی ریاستوں میں یہ محض صوبوں کی قسمیں ہیں اور بالکل جنوب میں پرگنوں کا ذکر بھی نہیں سننے میں آتا۔

انگلستان جدید میں پرگنہ کے جلسے میں تمام رائے دہندے جمع ہوتے ہیں اور یہ اپنے صدر اور پرگنہ کے عہدہ داروں کو جنھیں "منتخبین" کہتے ہیں۔ چنتے ہیں۔ یہ منتخبین پرگنہ کے املاک، سڑکوں اور نالیوں، بعض قسم کے بازار ار میتے ہیں اور چند چھوٹے چھوٹے دیہات میں حفظان صحت اور غربا کی نگرانی بھی انھیں کے سپرد ہوتی ہے۔

(۲) دیہہ سے قطعات پروا اور گاؤں کو سمجھنا چاہئے جو بلدی قصبے ہیں لیکن انگلستان جدید میں ان کی اور دیہات کی تنظیم میں فرق نہیں ہوتا۔ گاؤں کی انتظامی جماعت کو مجلس متولیان یا گاؤں سبھا کہتے ہیں اور اس میں ۵ سے ۷ منتخب شدہ ارکان ہوتے ہیں۔ جہاں کہیں میر بلدیہ کا طریقہ رائج ہے وہاں اس کا عام انتخاب ہوتا ہے۔ ورنہ صدر کو خود سبھا نامزد کرتی ہے۔

(۳) خصوصی اضلاع۔ حال کے زمانے میں خاص خاص مقاصد کے لئے مخصوص اضلاع بنائے گئے ہیں جیسے مدرسوں کے لئے، حفظان صحت کے لئے، موریوں، سڑکوں، پانی اور زراعت کے ضلعے۔ ان ضلعداروں کو تحصیل محاصل اور بعض مرتبہ بلدیوں کے سے مکمل اختیارات حاصل ہوتے ہیں

(۴) شہر۔ ممالک متحدہ امریکہ میں شہر بننے کے لئے کسی بڑی آبادی کی ضرورت نہیں ہے اور بعض جگہ دس ہزار سے کم آبادی کے مقامات شہر نہیں بن سکتے۔ بعض ریاستوں میں ۲۵۰ سے زیادہ کے مقامات بھی شہر

کہلانے کے مستحق ہو جاتے ہیں۔ شہرا حولی دیہہ سے بالکل جدا گانہ سمجھے جاتے ہیں، گو انھیں صوبہ کا جزو قرار دیا جاتا ہے۔

بلدی انتظامات کے تین طریقے رائج ہیں:۔

(الف) میر بلد اور مجلس بلدی کا طریقہ:۔ یہ طریقہ بڑے بڑے شہروں میں سے زیادہ تر میں رائج ہے۔ میر بلد عام طور پر دو سال کے لئے عام انتخاب کے ذریعہ سے منتخب ہوتا ہے اور تنخواہ یاب ہوتا ہے۔ یہ مجلس بلدیہ کے سامنے قواعد کی سفارش کرتا ہے اور اسے مشروط امتناع کا حق بھی حاصل ہوتا ہے۔ مجالس بلدی کے اختیارات بتدریج کم ہوتے جاتے ہیں، چنانچہ ذیلی مجالس کا تقرر بھی علی العموم صدر مجلس ہی کرنے لگا ہے۔ مجلس کو ان امور پر احکام صادر کرنے کا اختیار ہے جنھیں کسی دوسری مجلس کے سپرد نہ کر دیا گیا ہو، لیکن اوّل تو بہت سے امور مختلف مجالس اور اشخاص کے سپرد کر دئے گئے ہیں، پھر ریاستی مقننہ ہر قسم کے امور پر قانون سازی کر لیتی ہے اور خود میر بلد کے اختیارات بھی وسیع ہیں۔

(ب) ماموریہ کا طریقہ:۔ اس طریق سے تمام مقننانہ اور عاملانہ اختیارات ایک ہی مجموعے کے سپرد کر دئے جاتے ہیں۔ عام طور پر ۵ مامور ۲ یا ۴ سال کے لئے مقرر ہوتے ہیں اور ان میں سے یہ مجلس ایک کو میر بلد منتخب کر لیتی ہے۔ باقی مامور ایک ایک صیغہ کا جائزہ دار ہوتا ہے۔

(ج) بلدی مہتمم کا طریقہ:۔ یہ اصل میں (ب) ہی کی ارتقائی شکل ہے۔ اس میں مجلس یا اس کے ارکان کو عاملانہ اختیارات نہیں بلکہ صرف

مباحثہ کے اختیارات حاصل ہوتے ہیں۔ اس مجلس میں علی العموم ۵ ارکان رہتے ہیں۔ جو دو یا چار سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں۔ یہ مجلس قواعد منظور کرتی ہے اور ایک بلدی مہتمم کو مقرر کرتی ہے جس کے سپرد انتظام بلدیہ کر دیا جاتا ہے۔ اس مہتمم کو قاعدہ سازی کے امور میں یہ اختیار ہے کہ مجلس کے اجلاس میں جائے اور تقریر کرے لیکن رائے دینے کا حق نہیں ہے۔

(۵) صوبہ:- ہر ریاست میں تقریباً ۱۰۰ اور ۲۰۵ کے مابین صوبے ہوتے ہیں۔ ان میں سے ہر ایک کے انتظام کے لئے ایک "مجلس صوبہ" ہوتی ہے۔ اس کے ارکان علی العموم ۲ سے ۴ سال تک کے لئے منتخب ہوتے ہیں اور ارکان کو معاوضہ ملتا ہے۔ تقریباً ہر عاملانہ عہدہ دار کا عام انتخاب ہوتا ہے اور یہ بھی صرف مختصر زمانے کے لئے۔ صوبہ کے اختیارات محدود ہوتے ہیں اس لئے کہ زیادہ تر اختیارات گاؤں یا دیہہ کے سپرد ہوتے ہیں، اور جو اختیارات ہیں وہ زیادہ تر عادلانہ ہیں یا بحیثیت تعمیل حکومت کے ہیں۔

(۶) بعض شہر اتنے بڑے ہیں کہ ان میں صوبہ کا صوبہ شامل ہے۔ اس کی بہترین مثال نیویارک، سان فرانسسکو اور بالٹی مور ہیں۔ نیویارک کا انتظام حسب ذیل طریق سے ہوتا ہے۔

(الف) مجلس آلڈرمین۔ یہ شہر کی جماعت مقننہ ہے۔ اس کا ایک صدر (جو عام انتخاب کے ذریعے سے منتخب ہوتا ہے) ۶۷ آلڈرمین (جو دو دو سال

منتخب ہوتے ہیں) اور شہر کے پانچوں برو کے پانچ صدر رکن ہوتے ہیں۔
(ب) میئر بلدیہ:- اس کا انتخاب رائے دہی عامہ سے ہوتا ہے۔ یہ تمام انتظام سرگروہ ہے یہی کونوال بلدیہ کو مقرر کرتا ہے
(ج) پانچوں برو کے صدروں کو سڑکوں، نالیوں، عمارتوں، دفتروں اور سڑکوں کی صفائی کا اختیار ہے۔
مالیات:-(۱) عام محصول املاک۔ یہ املاک کی قیمت پر لگایا جاتا ہے۔ زیادہ تر اسی محصول پر دارومدار ہوتا ہے۔
(۲) ذاتی محصول، پیشوں پر محصول، اجاروں پر محصول۔
(۳) ریاستی حکومت سے امداد۔ یہ نہایت کم ہوتی ہے اور جو ہوتی ہے وہ زیادہ تر تعلیم کے لئے ہوتی ہے۔
(۴) قرضہ۔ لیکن مقامی حکومتوں کو قرضہ لینے کے بہت کم اختیارات ہوتے ہیں حقیقت یہ ہے کہ علاوہ اس تحدید کے باقی امور مفوضہ میں مقامی ادارات تقریباً آزاد ہیں۔
تعلیم کا انتظام براہ راست مقامی ادارات کے نگرانی میں نہیں۔ بلکہ تقریباً ہر جگہ تعلیم کے انتظام کے لئے جداگانہ مجالس مقرر کی جاتی ہیں۔

ہندوستان[1]

مقامی حکومت: (۱) شہری (۲) دیہی۔

دیہی اِدارات:۔

(۱) گاؤں، یہ ہندوستانی نظم کی قدیم ترین اکائی ہے اور گو اضلاع کے مستقروں میں عدالتوں اور عہدہ داروں کے اجتماع کی وجہ سے اس کی اہمیت کم ہو گئی ہے تاہم اس وقت بھی اسے کافی اہمیت حاصل ہے۔ اس کے عہدہ دار، پنچ (جو تین یا پانچ ہوتے ہیں) سرپنچ یا مکھیا، پٹواری (یا مالی پٹیل) اور چوکیدار (یا پولیس پٹیل) ہوتے ہیں جس میں سے پنچ یا سرپنچ بلا تنخواہ کے ہوتے ہیں اور پٹواری اور چوکیدار کو سرکار کی طرف سے بھی کچھ تنخواہ ملتی ہے اور گاؤں والے بھی بعد" توقیراً" کچھ دیتے ہیں۔ حال ہی میں قدیم با ضابطہ پنچایت کے طریقے کا احیاء

[1] شاہ و بہادر جی: "ہندوستانی بلدیات کا دستور، مناصب اور مالیات"

Shah and Bahadurji: Constitution, functions and finances of Indian Municipalities

کرجی، حسب بالا، باب ۲۰

رام و شرما، حسب بالا، باب ۱۰

گلکرسٹ، حسب بالا، باب ۲۳

دیکھو ہندوستانی سالنامہ Times of India Year Book ۱۹۳۲-۳۳ء، صفحہ ۳۰ تا ۳۱

خصوصاً پنجاب میں اور ان صوبوں میں جہاں رعیت واری طرز رائج ہے، کیا گیا ہے، اور بعض انتظامی اور چھوٹے چھوٹے عدالتی امور منتخب شدہ پنچوں کے سپرد کر دئے گئے ہیں۔

(۲) گاؤں کے مجموعے۔ یہ زیادہ تر بنگالہ میں نظر آتے ہیں۔ اختیارات اور طرز کار تقریباً وہی ہے جو گاؤں میں۔ خیال ہے کہ بالآخر ان مجموعوں کے سپرد گاؤں کی حفاظت، سڑکیں، پانی کا انتظام، حفظان صحت، تحتانی مدارس وغیرہ کر دئیے جائیں گے[۵۵]

(۳) لوکل بورڈ۔ اس کا حلقہ عام طور پر ایک تحصیل یا تعلقہ ہوتا ہے اور اس کی آمدنی کا واحد ذریعہ ڈسٹرکٹ بورڈ ہوتا ہے جو اپنی صوابدید پر لوکل بورڈوں کی مالی مدد کرتا ہے۔ لوکل بورڈ خود اپنا صدر منتخب کرتا ہے۔

(۴) ڈسٹرکٹ بورڈ۔ اس میں منتخب شدہ اور نامزد کردہ دونوں قسم کے ارکان رہتے ہیں لیکن اب منتخب شدہ ارکان کی اکثریت ہوتی ہے اور سرکاری ارکان تقریباً ۱۰ فیصدی سے زیادہ نہیں ہوتے۔ رکنیت کے لئے ذاتی اور مالی حیثیت کی وقعت ہے۔ پہلے صاحب ضلع صدر ہوتا تھا لیکن اب تقریباً ہر جگہ صدر منتخب شدہ ہوتا ہے۔ بورڈ کے سپرد حسب ذیل امور ہوتے ہیں:۔ حفظان صحت، موریاں، امور عامہ مثلاً بازار، چیچک کا ٹیکہ، مختلف مقامات میں دواخانوں کا قیام، قحط زدوں کا انتظام، تعلیم خصوصاً ابتدائی تعلیم

---

۵۵ صوبہ جات متحدہ کے پرگنے، جو مختلف دیہات و قصبات کے مجموعے ہوتے ہیں، صرف چند مالی انتظامات اور دیہی حسابات کی یکسانی کے لئے ہوتے ہیں۔

مالیات کا دارومدار حسب ذیل مدات پر ہے:-

(۱) ابواب جن کی مقدار مالگزاری پر تقریباً ۱۰ فیصدی ہے۔

(۲) سڑکوں کے محاصل۔

(۳) کانجی ہوس اور گھاٹوں کی آمدنی۔

(۴) صوبہ دار حکومتوں کی طرف سے مدد

بلدی ادارات - برطانوی ہند میں تقریباً ۷۰۰ بلدیات ہیں جن میں سے تقریباً ۶۰۰ کی آبادی ۵۰ ہزار سے کم ہے۔

(۱) معمولی بلدیات: مجلس بلدیہ کے اکثر ارکان منتخب شدہ اور کمتر نامزد کردہ ہوتے ہیں تا مزدگی عام طور پر اقلیتوں کی نیابت کے لئے یا ایسے لوگوں کے تقرر کے لئے عمل میں آتی ہے جو باوجود قابلیت کے منتخب نہ ہوسکے ہوں تقریباً ۲ فیصد ارکان محض اپنے عہدہ کی وجہ سے رکن ہوتے ہیں۔ قواعد رائے دہی کا تعین صوبہ واری حکومتیں کرتی ہیں۔

عام طور پر مجلس بلدیہ کے ارکان تین سال کے لئے منتخب ہوتے ہیں اور وہ خود اپنے میں سے صدر اور نائب صدر کا انتخاب کرتے ہیں۔ صوبہ واری حکومت کو کسی بلدیہ کو بد انتظامی، اختیارات کے بیجا استعمال یا فرائض کی عدم پابندی کی وجہ سے معطل کرنے کا اختیار ہوتا ہے۔ تمام کارروائیوں کی نقول ہمیشہ صاحب ضلع کے پاس روانہ کرنا ضروری ہے۔

ان کے اختیارات میں حسب ذیل شامل ہیں:- سڑکیں اور راستے، آتشزدگی سے بچاؤ، متعدی بیماریوں سے بچاؤ ٹیکہ، حفظان صحت، موریاں اور نالیاں، شفاخانے

دواخانے، دائیوں کی تعلیم، تفریح گاہیں، دھوبی گھاٹ، روشنی کا انتظام، آمد و رفت کی سہولتیں، قبرستان اور مرگھٹ، تعلیم (جس میں وسطانی اور کلیاتی تعلیم بھی شامل ہے) کتب خانے۔

مالیات کا دارومدار حسب ذیل ابواب پر ہے:۔

چنگی، گھاٹوں، پلوں اور سڑکوں پر محصول، محصول املاک، روشنی اور صفائی کے محصل، گاڑیوں اور جانوروں کے اجارے، خانگی بازار۔

(۴) بلدی شخصیات:۔ مثلاً کلکتہ، بمبئی، مدراس۔ اس میں سے کلکتہ کا نمونہ بطور مثال کے پیش کیا جاسکتا ہے:۔

(الف) مجلس شخصیہ:۔ اس میں ۹۰ ارکان ہیں جن میں سے ۸۰ منتخب شدہ اور ۱۰ نامزد کردہ ہیں یہ سب مل کر ۵ آلڈرمین کا انتخاب کرتے ہیں۔ ۸۰ منتخب شدہ ارکان مسلم یا غیر مسلم طبقات کی طرف سے منتخب ہوتے ہیں اور عورتوں کو بھی حق رائے دہی حاصل ہے۔ حال ہی میں قاعدہ رائج ہوا ہے کہ بجائے علیحدہ علیحدہ انتخاب کے مسلم اور غیر مسلم دونوں کا انتخاب سب رائے دہندے مل کر کریں لیکن مسلم اور غیر مسلم نشستیں محفوظ رکھی گئی ہیں۔

(ب) مجلس شخصیہ اپنے میر بلدی، نائب میر بلدی، عاملانہ عہدہ دار اور نائب عاملانہ عہدہ دار کا انتخاب کرتی ہے۔ ان میں سے اول الذکر دو عہدہ دار ارکان میں سے اور ثانی الذکر دو عہدہ دار باہر سے منتخب کئے جاتے ہیں۔ عاملانہ عہدہ دار کے انتخاب کے لئے صوبہ واری حکومت کی رضامندی لازمی ہوتی ہے۔

(ج) مالیات کا دارومدار تقریباً انہیں مدات پر ہے جن پر بلدیات کے مالیات کا

دار و مدار ہوتا ہے۔

بعض بڑے بڑے بلدیات اور شخصیات (مثلاً بمبئی، کلکتہ، مدراس، حیدرآباد لکھنؤ وغیرہ) میں مجالس آرائش بلدہ قائم کی گئی ہیں جن کا مقصد یہ ہے کہ شہر کو زیادہ بہتر بنائیں اور نہ صرف امیروں کے قیام کی سہولتیں پیدا کریں بلکہ عمارتوں، صفائی، ہوا، پانی وغیرہ کے انتظامات ایسے کریں کہ بیچارے غربا کی بھی حالت درست ہو جائے۔

چھاؤنیوں کی مجالس۔ ایسے مقامات کے انتظام کے لئے جہاں انگریزی افواج کی چھاؤنیاں ہیں (جیسے سکندرآباد) وہاں مقامی مجالس قائم ہیں لیکن ان کی صدارت کوئی سرکاری عہدہ دار کرتا ہے اور آخری اختیارات محکمہ فوج کو حاصل ہوتے ہیں۔

باب ۲۰

توابع

توابع کی وجہ وجود۔ اتباع کی ماہیت۔ طرزکار تابع کی مخالفت۔ نوآبادیاں
نوآبادیوں کی تاریخ۔ انگلستان۔ ہندوستان۔ موجودہ طرزکار

توابع کی وجہ وجود۔ اس سے قبل جن سیاسی ادارات کا ذکر کیا گیا ہے وہ ایسے ادارات تھے جن کے ذریعے سے کسی آزاد ملک پر حکومت کی جاتی ہے لیکن جیسا اوپر بیان کیا گیا ہے نہ صرف آجکل بلکہ ہمیشہ حوصلہ منداور جانبار ممالک کا قاعدہ رہا ہے کہ اپنی تگ ودو صرف اپنے ہی ملک تک محدود نہیں رکھتے بلکہ دوسرے ممالک پر بھی سیاسی یا معاشی اثرات قائم کر لیتے ہیں۔ یہ اثرات دو طرح کے ہوتے ہیں۔ بعض مرتبہ تو ایسا ہوتا ہے کہ کسی ملک کو بظاہر آزاد رہنے دیا جائے لیکن عہدناموں کے ذریعے سے اسے شکنجے میں کس لیا جائے اور بعض مرتبہ اس ملک کو بالکل تابع بنا دیا جاتا ہے۔ ایک تیسرا طریقہ یہ ہے کہ جب طاقتور ممالک کی آبادی میں اضافہ ہو یا اسے خام پیداوار کی ضرورت ہو یا کسی دوسرے حصہ دنیا پر سیاسی اثر قائم کرنے کی خواہش ہو تو وہ صرف دوسرے ملک پر اثر قائم کرنا یا حکومت کرنا کافی نہیں سمجھتا بلکہ وہاں اپنی فالتو آبادی کو بھیج کر نوآبادی قائم کر لیتا ہے جو اس دوسرے ملک میں اپنے مادری ملک کا گویا نمونہ قائم کر لیتی ہے اور اپنے وطنی اصول بود وماند کا وہاں چربہ اتار لیتی ہے سلطنت قائم کرنے

کا یہ طریقہ ہر زمانے میں مختلف صورتوں سے قائم رہا ہے۔ مدت دراز تک یہ ایشیائی ممالک کا وتیرہ رہا اور اب یوروپی ممالک نے اسے اپنا بنا لیا ہے۔ کسی زمانے میں تو یہ ہوتا تھا کہ آبادکاری صرف چند افراد کے ذریعے سے نہیں کی جاتی تھی بلکہ قوم کا بیشتر حصہ وطنی ملک کو چھوڑ کر نئے ملک میں چلا جاتا تھا اور اسی کو اپنا وطن بنا لیتا تھا۔ اس کی مثالیں تقریبًا ہر براعظم میں ملیں گی ۔ چینیوں کا اور ان کے بعد منچوؤں کا مشرقی ایشیا میں پھیلاؤ، یونانیوں کی سواحل ایشیائے کوچک پر آبادکاری، عربوں کی عراق، مصر اور اندلس میں آبادکاری، ہندوستانیوں کا جزائر جاوا، سماترا، اور جزائر شرق الہند کا استعمار، فرنیکوں کا فرانس میں، اجرمنوں کا بالٹک کے کنارے، تاتاریوں کا جنوبی روس میں اور گوتھوں کا جنوبی یورپ میں انتشار، اور حال ہی کے زمانے میں بنتو قوم کا جنوبی افریقہ میں بس جانا، یہ سب اسی قسم کی قومی آبادکاری کی مثالیں ہیں۔ ان میں اکثر کی آبادکاری معاشی اسباب کی بنا پر ہوئی تھی، یعنی جب کسی قوم کو اپنے وطن میں کھانے کی تنگی ہوئی تو اکثر افراد نے اپنے آبائی وطنوں کو چھوڑ کر دوسرا وطن اختیار کر لیا۔

آبادکاری کے اسباب تو تقریبًا ہر جگہ معاشی ہی ہوتے ہیں، لیکن ہر جگہ یہ ضروری نہیں کہ سامان خورد و نوش ہی کی تنگی ہو۔ کون کہہ سکتا ہے کہ جب رومنوں نے اپنی نوآبادیاں مشرق و مغرب، شمال و جنوب میں قائم کیں تو روما میں سامان خورد و نوش کی تنگی تھی؟ یا اس وقت انگلستان اور فرانس جو اپنے حلقۂ اثر میں وسعت پیدا کرنے کی کوشش کر رہے ہیں تو کیا یہ ممالک مرفہ الحالی کے صف اول میں نہیں ہیں؟ لیکن غور کیا جائے تو ان مثالوں اور قومی کی وطن

کے اسباب دونوں میں ایک طرح کی مماثلت پائی جاتی ہے۔ انگلستان اور فرانس میں یقیناً سامان خورونوش کی تنگی نہیں ہے، بلکہ ہمارے اعتبار سے بحد افراط ہے، لیکن یہ کہہ سکتے ہیں کہ وہ معیار زندگی جسے وہ حاصل کرنا چاہتے ہیں موجودہ معیار سے بھی اعلیٰ ہے اور اس کے لیے جس خام پیداوار کی ضرورت ہے وہ ملک میں مہیا نہیں ہو سکتی، چنانچہ یا تو آباد ممالک کو وہ کسی نہ کسی حد تک اپنے تابع کی کوشش کر رہے ہیں ورنہ اپنی زائد آبادی غیر آباد ممالک میں یا ایسے ممالک میں بھیج رہے ہیں جہاں کی آبادی آسانی سے قابو میں آ سکتی ہو۔

اتباع کی اہمیت۔ بہر حال یہ ظاہر ہے کہ تابع بنانے کے لیے صرف اثر ہی کافی ہے بلکہ عملی تفوق ضروری ہے۔ آج کل کے پیچیدہ تمدن میں تقریباً ہر ملک ہر دوسرے ملک کا کسی نہ کسی طرح سے زیر اثر ہے۔ لیکن یہ نہیں کہ اس سے اتباع لازم ہو جاتا ہو۔ اگر کسی ملک کا کسی دوسرے ملک کا محض اثر ہو تو جب کبھی وہ دوسرا ملک اس قابل ہو جائے گا کہ اس اثر سے اپنے آپ کو آزاد کر سکے تو وہ فوراً آزاد کر لے گا۔ لیکن تابع کی نوعیت دوسری ہوتی ہے۔ اتباع کے معنی ہی یہ ہیں کہ تابع کا طرز عمل جداگانہ نہ ہو بلکہ اسے متبوع کے طرز عمل کی ہی پیروی کرنا پڑے۔ اس صورت حال کے پیدا کرنے میں جبر کا عنصر لازمی ہے ورنہ کون ایسا ملک ہو گا جو بغیر کسی نہ کسی طرح سے مجبور کیے ہوئے اپنی قسمت کی باگ دوسروں کے قبضے میں دیدے۔ انسان سے انسان جو خدمت لینا چاہتا ہے اس کے دو طریقے ہیں یا تو جبر کرکے، ورنہ جس سے خدمت لینا چاہتا ہے اسے اپنا بنا کر۔ ایک طاقتور

شخص کے لئے (اگر اس کی طاقت ناقابل مدافعت ہو تو) سب سے آسان طریقہ یہ ہے کہ جس سے خدمت لینا چاہے، اسے خدمت کے لئے مجبور کرے۔ بجنسہٖ یہی حالت اقوام کی ہے۔ اکثر مملکتیں دوسرے علاقہ جات پر ابتدا میں جبراً قبضہ کرتی ہیں، اور گو پرانے زمانے کا فاتح اپنی ننگی تلوار پر ہی حکمرانی کے حق کا دارومدار رکھتا تھا لیکن آج کل جب کوئی طاقتور مملکت کسی کمزور پر قبضہ کرنا چاہتی ہے تو اس کے مدبر بڑے دل لبھانے والے الفاظ میں اخلاق پر لیکچر دیتے ہیں اور دنیا کو یہ دکھانا چاہتے ہیں کہ ہم جو یہ قبضہ کر رہے ہیں اپنے مفاد کی خاطر نہیں بلکہ کمزور آبادی کے مفاد کے خاطر کر رہے ہیں۔ آج کل کی فتوحات اور آبادکاری کا یہ پیرایہ بغایت دلچسپ ہے۔ جاپان کہتا ہے کہ میں منچوریا اور چین کو اپنے تصرف میں صرف منچوؤں اور چینیوں کے خاطر لانا چاہتا ہوں، اٹلی طرابلس اور حبش پر صرف طرابلسیوں اور حبشیوں کے فائدہ کے لئے قبضہ کرتا ہے، اور بلجیم کے قول کے مطابق کونگو پر قبضہ کرنے کا واحد منشا یہی تھا کہ کونگو والوں کو متمدن بنایا جائے[1]۔ عجیب بات یہ ہے کہ بعض نہایت سنجیدہ علمائے سیاسیات بھی یہ سمجھنے لگے ہیں کہ کسی ملک کی کسی ملک پر قبضہ کرنے کی بنیاد اخلاقی ہو سکتی ہے۔ مشہور عالم ولندستان، ڈی کاٹ انجیلینو کہتا کہ بلاشبہ ایک قوم کی دوسری قوم پر سیادت کا تخیل ہمارے

---

[1] افریقہ پر یورپی طاقتوں کے بتدریج قبضے کے حالات کے لئے دیکھو موون: "شہنشاہیت اور سیاسیات عالم"
Moon : Imperialism & world Politics
باب ۵ تا ۱۰۔ لیکن اس کتاب میں اس تاریخ کا آخری باب، یعنی اٹلی کا قبضہ حبشہ شامل نہیں ہے!

اخلاقی شعور کے خلاف جاتا ہے، لیکن اگر یہ خیال کیا جائے کہ اس سیادت میں کوئی
اخلاقی عنصر پنہاں ہے جس کے اعتبار سے طاقتور کا فرض ہو کہ کمزور کی خدمت
کرے تو پھر اس نوع کی سیادت حق بجانب ہوگی بشرطیکہ اس سیادت کا واحد مقصد
ایمانداری کے ساتھ اس اصول کا اتباع ہو۔ یہ رہنمائی کسی غرور یا نخوت یا تفوق
پر مبنی نہ ہونی چاہئے نہ کسی ایسی خواہش پر جس کا مقصد دوسروں سے فائدہ
اُٹھانا ہو بلکہ اس کی بنیاد محض احساس فرض شناسی ہونا چاہئے[۱۵] معلوم نہیں فاضل
مؤلف کے پیش نظر کس ملک کی سیادت اور کس ملک کا مفاد ہے، لیکن یہ امر یقینی
ہے کہ یہی وہ خیال ہے جسے عرف عام میں "سفید فاموں کا بار" کہا جاتا ہے اور
جس کے تحت بیان کیا جاتا ہے کہ سفید فام لوگوں پر اس کا بڑا بوجھ ہے کہ وہ
بھورے، کالے، زرد اور سرخ باشندوں کو قعر مذلت سے نکال کر متمدن بنائیں
انجلینو خود ایک آبادکار ملک یعنی ولندستان کا باشندہ ہے اور اس مقولے
کے چند ہی صفحے بعد وہ ایک دوسرا اصول مثال کے طور پر پیش کرتا ہے جس
کا بعض مرتبہ اعادہ کیا جاتا ہے۔ وہ کہتا ہے کہ "جاوا جیسے ملک سے اگر ولندیزی
فوراً نکل گئے تو ہزاروں لاکھوں جاوی ایک دوسرے کو ہلاک کر دیں گے،
چنانچہ سیاسی اختیارات حاصل کرنے کا بہترین طریقہ وہی ہے جو نوآبادی کی
حکومت اختیار کر رہی ہے جس کے ذریعے سے ایک طرف تو ملک میں امن و
امان کو دوسری طرف نوآبادی والوں کو خود اپنی حفاظت کرنے کا سبق

---

[۱۵] انجلینو: استعماری حکمت عملی" De Kat Angelino: Colonial Policy جلد اصـ ۶۲، ایضاً صـ ۸۔

دیا جاتا ہے [۱۵] ۔ دراصل یہ امادہ اسی اصول کی ایک شاخ ہے کہ دوسرے ملک پر جو حکومت کی جاتی ہے وہ حاکم ملک کے فائدے کے لئے نہیں بلکہ محکوم ملک کے مفاد کی غرض سے ہوتی ہے۔

ظاہر ہے کہ یہاں اس مسئلے پر بحث کی گنجائش نہیں ہے کہ آیا کوئی ملک کلیۃً تابع ملک کی خاطر اس پر حکمرانی کر سکتا ہے یا نہیں، اس لئے کہ اس کا تعلق سیاسیات سے نہیں بلکہ اخلاق سے ہے۔ سیاسیات اوسط اخلاق کے انسانوں اور اوسط اخلاق والے ملکوں پر بحث کرتا ہے۔ ایسے انسانوں کا وجود ممکن ہے جن کے اخلاق غیر معمولی طور پر ارفع و اعلیٰ ہوں اور جو اپنے عادات و اطوار میں اپنا نہیں بلکہ صرف دوسروں کا خیال رکھتے ہوں، اسی طرح ایسے ممالک کے وجود کا شاید امکان ہو جو محض دوسرے ملکوں کی خاطر ان ملکوں پر حکومت کرتے ہوں اور اپنے مفاد کا خیال نہ کرتے ہوں۔ لیکن عملاً ایسے اشخاص کتنے ہوں گے، اور ایسا ملک تو کوئی نظر نہیں آتا جو ڈاکٹر انجلینو کے معیار پر ٹھیک اترتا ہو۔

طرزکار:۔ اس کے برعکس حقیقت تو یہ ہے کہ آج کل کے ممالک اپنے بحری مورچوں کی تعمیر اور زائد آبادی کے لگان اور خام پیداوار کے لئے دوسرے ممالک پر قابو حاصل کرنے کے واسطے طرح طرح کے طریقے اختیار کر رہے ہیں پروفیسر سجک نے میرویل کی رائے سے اتفاق کرکے اپنی مشہور آفاق کتاب "سیاسیات" میں اس کی کتاب کا ایک اقتباس دیا ہے کہ متمدن انسان نے جو

---

۱۵ ایضاً ص ۔

تعلقات وحشیوں سے قائم کئے ہیں ان کی تفصیل کا مطالعہ کیا جائے تو اس میں بہیمیت اور مکر و فریب صفات نظر آئے گا[۵] اور خود سجک اس پر لکھتے ہیں کہ تاریخ حالیہ کا یہ باب سب سے درد آمیز ابواب میں سے ہے[۶]" یہ بالکل فطری امر ہے کہ طاقتور مملکت اس علاقے کے باشندوں کے ساتھ، جنھیں وہ اپنی محکوم بنانا چاہتی ہے، یا تو سختی کا ورنہ ترغیب کا برتاؤ کرے گا۔ ایسے بہت کم خطہ جات دنیا اب باقی رہ گئے ہیں جو غیر آباد ہوں اور کسی کے ماتحت ہوں اور ہیں بھی تو وہ اغلباً بےکار ہوں گے یا ان کی آبادکاری کسی نہ کسی وجہ سے دقت طلب ہوگی۔ خود امریکہ دریافت ہوا تھا تو وہاں کے کم سے کم وسطی حصے میں دو عظیم الشان سلطنتیں، یعنی میکزیکو اور پیرو کی سلطنتیں قائم تھیں جنھیں ہسپانوی مبلغوں نے نہایت ظلم و ستم کے ساتھ ختم کیا۔ اگر جس ملک کو زیر کرنا ہے وہ کسی دوسری متمدن مملکت کا مقبوضہ ہے تو اس سے یہاں بحث ہی نہیں، اس لئے کہ وہاں تو گویا برابر کی چوٹ ہے، اور جنگ کا جو نتیجہ ہوگا اس کے مطابق معاملہ طے پائے گا۔ سوال تو اس حصۂ دنیا کا ہے کہ جہاں برابری کا سوال نہیں بلکہ جہاں کے باشندے تمدن میں فوقیت والے ملک سے پست تر ہیں یا پست تر سمجھے جاتے ہیں۔ وہ ملک آباد ہے تو ایسی حالت میں وہاں کے باشندے

---

[۵] سجک: "مبادی سیاسات" Sidgwick: Elements of Political Science باب ۱۰، فصل ۸، جہاں میری ویل کی کتاب "آبادکاری" Merivale: Colonization کا اقتباس دیا ہے۔

[۶] ایضاً۔

اپنی آزادی قائم رکھنے کے لیے حتی الامکان مدافعت کریں گے، خصوصاً ایسی حالت میں جب غالب ملک وہاں اپنی نوآبادی قائم کرنا چاہے گا اور نہ صرف روپیہ بلکہ مزدوروں کو بھی وہاں آباد کرے گا۔ اگر ملک گنجان طور پر آباد ہے تو نوآبادی قائم کرنے میں اور بھی زیادہ دقت پیش آئے گی، اور رفتہ رفتہ وہاں کی اصلی آبادی کے لیے "محفوظات" قائم کرنے پڑینگے اور اصلی باشندوں کو سمجھانے کے لیے ایک طرف تو نوآبادکاروں سے یہ کہا جائے گا کہ تم محفوظات میں آزادی سے آباد نہیں ہوسکتے اور دوسری طرف اصلی باشندوں کو محفوظات سے باہر زمین حاصل کرنے اور آباد ہونے کی ممانعت کردی جائے گی۔ بظاہر یہ طرز عمل انصاف پر مبنی معلوم ہوتا ہے لیکن یہ یاد رکھنا چاہیے کہ جہاں کہیں بھی اس قسم کے محفوظات ہیں وہاں "محفوظ" رقبے نہایت کم ہیں اور "غیر محفوظ" رقبے جو آبادکاروں کے لئے بالکل کھلے ہوئے ہیں، بہت زیادہ ہیں[۵]۔ دوسرے "غیر محفوظ" رقبوں میں اصل باشندوں کا کوئی عمل دخل نہیں ہوتا درآنحالیکہ "محفوظات" آبادکاروں کے بھی زیر اقتدار ہوتے ہیں۔

تابع کی مخالفت۔ بہرحال آبادکار ملک کو شدید مخالفت کے لئے تیار رہنا چاہیے۔ بعض مرتبہ تو آبادکار ملک مخالفت کی پرواہ نہیں کرتا اور سختی سے پست تر ملک کو کچل دیتا ہے۔ جیسے حال ہی میں اٹلی نے ملک حبشہ میں کسی قاعدے یا قانون انسانیت کی پرواہ نہیں کی اور ہر طرح کا ظلم و ستم کرکے مدافعت کا خاتمہ

[۵] ایونز: جنوبی افریقہ میں دیسیوں کے بابت حکمت عملی" صفحہ ۱۹۱۶ء: ۶۰۰۰ "Evans: Black and White in South Africa" Policy in South Africa

کر دیا۔ لیکن اکثر یہ ہوتا ہے وہ ملک جو دوسرے ملک کو اپنا زیرنگیں کرنا چاہتا ہے
ترکیبوں سے کام لیتا ہے، اصل باشندوں میں دو فریق دیکھ کر یا فریق بندی
کرا کر اپنے آپ کو ایک فریق کا دوست بناتا ہے اور اس سے مراعات حاصل
کر کے اپنا تفوق بڑھاتا ہے، یہاں تک کہ وہ ملک پر تسلط ہو جاتا ہے۔ بعض مرتبہ
ایسا بھی ہوتا ہے کہ ملک میں اصل باشندوں کی حکومت، قواعد و قوانین حسب
حال چھوڑ دئے جاتے ہیں اور محض فوجی یا بحری تفوق کو کافی سمجھا جاتا ہے نیز جیسا
اوپر لکھا گیا ہے، بعض مرتبہ رعایا کو یہ یقین دلایا جاتا ہے کہ سیاسی تبدیلی کی وجہ
یہ ہے کہ مقتدر ملک مفتوح ملک میں امن و امان قائم کرنا چاہتا ہے اور انہی کے
مفاد کے غرض سے اس پر حکومت کرنے کا خواہاں ہے

ان اصول کو مد نظر رکھ کر ہم اس نتیجہ پر پہونچتے ہیں کہ مختلف ممالک مختلف
طریقوں سے دوسرے ممالک کو اپنا تابع بناتے ہیں۔ سب سے پہلے شاید سب
سے سادہ طریقہ فتح کا ہے جس کے بعد فاتح قوم مفتوح ملک میں اپنی چھاؤنیاں
بنا لیتی ہے، اس کی مثالیں منچوریا کے قبضہ چین، عربوں کے قبضہ عراق و شام اور
روما کے قبضہ اٹلی و دیگر اقطاع سلطنت روما سے ملتی ہے [۱۲] ان میں سے بعض ممالک
پر قبضہ امن کے ساتھ ہوا اور بعض پہ بزور شمشیر کیا گیا۔ روما کی نوآبادیوں سے
دونوں طریقوں کا اظہار ہوتا ہے، اس لئے کہ اکثر ایسا ہوتا تھا کہ کسی ملک کا
ایک حصہ بزور شمشیر فتح کر لیا گیا اور اس کے بعد اندرون ملک میں نفوذ کی
غرض سے نوآبادیاں قائم کر دی گئیں۔ دوسرا طریقہ یہ ہے کہ دو ملکوں کے
درمیان لڑائی ہوئی اور ایک ملک نے دوسرے ملک کو اپنی سلطنت کا

ایک حصہ دینے پر مجبور کیا۔ کناڈا اسی طرح سے انگریزوں کے قبضہ میں اور بندرگاہ آرتھر اسی طرح سے جاپانیوں کے قبضے میں آیا۔ آج کل کے زمانے میں اکثر و بیشتر حصص دنیا پر کسی نہ کسی طاقتور ملک کا پرچم لہراتا ہے، اور یہ مشکل معلوم ہوتا ہے کہ کوئی ملک کسی حصہ پر بغیر لڑائی کے قبضہ کرے لیکن ہمیشہ ایسا نہیں تھا۔ چنانچہ حال ہی کے زمانے میں ۱۸۸۵ء سے ۱۹۰۰ء تک یوروپی مملکتوں کا اُن حصص افریقہ پر جو اس وقت تک خالی تھے، بغیر جنگ ہی کے قبضہ ہوگیا، وہ اس طرح کہ یوروپی ممالک جرمنی، فرانس، انگلستان وغیرہ نے آپس میں عہدنامے کرکے تمام ایسے رقبات کو جو کسی متمدن ملک کے دست نگر نہ تھے آپس میں تقسیم کرلیا۔ بعض مرتبہ ایسا بھی ہوتا ہے کہ کوئی مملکت کسی دوسری مملکت سے حصہ خرید لے، جس کی بہترین مثالیں ممالک متحدہ امریکہ کی روس سے الاسکا کی، اور ڈنمارک سے جزائر "جزائر دوشیزہ" کی خریداری میں ملتی ہیں۔ یہ بھی ممکن ہے کہ خریداری کی بجائے کوئی حصہ ملک پٹہ پر لے لیا جائے، جیسے ساحل چین کے بعض بندرگاہ ۹۹، ۹۹ سال کے پٹہ پر فرانس، پرتگال، جاپان کے سپرد کردئے گئے ہیں۔ آخر میں محمیوں کا ذکر باقی ہے۔ یہ وہ ریاستیں ہیں جو کمزور ہوتے ہوتے اس درجہ پر پہونچ گئی ہیں کہ صاحب تفوق سلطنت اُن کے خارجی امور کلیۃً اپنی نگرانی میں کرلیتی ہے اور داخلی امور پر بھی اس کے ریزیڈنٹ یا قائم مقام کا خانگی طور پر اثر پڑتا ہے۔

نوآبادیاں۔ ظاہر ہے کہ ان سب سے زیادہ مستحکم قبضہ نوآبادیوں کے ذریعے سے ہوتا ہے اس لئے کہ خطرات اندرونی بغاوت یا خلفشار

سے کے ایک غیر آبادی کے قبضہ کی وجہ سے ہوتے ہیں وہ علی العموم نوآبادی میں نہیں ہوتے اس لئے کہ نوآبادی والے خود اپنے ہی قوم کے ہوتے ہیں۔ بلاشبہ ایسے واقعات جیسے امریکی نوآبادیوں کی بغاوت اور آزادی بھی پیش آتے ہیں، لیکن ایسے واقعات نسبتہً کم ہی ہوتے ہیں۔ نوآبادیاں کئی قسم کی ہوسکتی ہیں۔ اگر ہم نوآبادیوں کی تاریخ پر غور کریں تو سب سے پہلے تو ہمیں فلنیقیہ کی محض تجارتی نوآبادیاں ملتی ہیں۔ جن سے مراد زیادہ تر یہ تھی کہ جگہ جگہ تجارتی کوٹھیاں بنا دی جائیں تاکہ تجارت میں آسانی ہو۔ یونانیوں کی نوآبادیاں اپنی مادری مملکت سے بالکل آزاد ہوتی تھیں اور ان کا مقصد یہ ہوتا تھا کہ جن شہریوں کو وطن میں روٹی مشکل سے ملتی تھی وہ مشرقی یا مغربی ممالک میں جاکر وہاں زراعت کریں اور اپنی تہذیب و تمدن کی گویا چوکیاں قائم کریں۔ رومانے جو نوآبادیاں قائم کیں انھیں اپنا تابع رکھا، لیکن اکثر نوآبادیوں کو اندرونی انتظامات کے اختیارات دیدئے۔ عربوں نے اپنی نوآبادیوں کا ایک سلسلہ مشرق سے مغرب تک قائم کیا، لیکن اس کی بنیاد نسل پر نہ تھی بلکہ تمدن پر تھی، اور رفتہ رفتہ ایسی کیفیت پیدا ہوگئی کہ عجمی لوگ تہذیب و تمدن میں عربوں سے بھی آگے نکل گئے، چنانچہ تاریخ اسلام میں بہت سے ایرانی، ترک، مغول، بربر اور حبشی عربوں کے دوش بدوش ہی نہیں بلکہ تمدن کی دوڑ میں ان سے کہیں آگے نظر آتے ہیں۔

نوآبادیوں کی تاریخ اگر یونان و روما کو نظر انداز کر دیا جائے تو ہم دیکھیں گے کہ وول یورپ نے نسبتہً حال ہی کے زمانے میں آباد کاری شروع کی ہے۔ اسپین اور پرتگال میدان میں ان سب سے پہلے آئے۔ ان کا مقصد ابتدا میں زیادہ تر تبلیغ عیسویت

تھا لیکن اس پردے میں انھوں نے ایشیا، افریقہ اور امریکہ میں بڑی بڑی زیادتیاں
کیں اور ایک وسیع رقبے پر اپنی دنیوی سلطنت قائم کرلی، یہاں تک کہ ۱۴۹۳ء میں پوپ
الگزنڈر ششم نے تمام نئی دنیا کو دو حصوں میں تقسیم کر کے مشرقی حصہ (جس میں برازیل
ہے) پرتگال کو، اور مغربی حصہ (جس میں تمام وسطی اور جنوبی امریکہ ہے) اسپین کے
نذر کر دئے۔ اسپین اور پرتگال کے بعد ولندستان میدان میں آتا ہے اور
ولندیزی شرکت شرق الہند کے ذریعے سے اپنی نوآبادیاں جزائر شرق الہند،
جنوبی افریقہ اور ہندوستان کے ساحل پر قائم کرلیتا ہے۔ یہ شرکت ۱۸۰۰ء
تک قائم رہی اور اس سنہ میں یہ سب نوآبادیاں ولندستان کی ملک ہو گئیں
۱۶۰۰ء میں انگریزی ایسٹ انڈیا کمپنی اور ۱۶۰۴ء میں فرانسیسی ایسٹ انڈیا کمپنی
بنیں اور ۱۶۰۶ء میں ورجینیا کمپنی کے ذریعے سے انگریزوں نے امریکہ کی آبادکاری
شروع کردی۔ الغرض زمانۂ حال کی مملکتوں میں سے انگلستان نے تقریباً سب
کے بعد آبادکاری شروع کی، لیکن تفوق اور سلطنت کی دوڑ میں سب کو ہرا دیا۔

انگلستان۔ انگلستان کی سلطنت میں بہت کچھ مد و جزر ہوا ہے اور بڑے
بڑے سبقوں کے بعد اب کہیں انگلستان کے استعماری طرز عمل کی معین تشکیل ہوئی
ہے۔ سترھویں صدی میں نوآبادیوں پر اس طرح حکومت کی جاتی تھی گویا کہ وہ
محض مادری ملک کے فائدے کے لئے قائم ہوئی ہیں، چنانچہ ۱۶۵۱ء سے ۱۸۱۳ء
تک متعدد قانون جہازرانی منظور ہوئے جن کی رو سے صرف انگریزی جہازوں
کو نوآبادی سے کسی قسم کی تجارت کرنے کی اجازت دی گئی اور غیر ملکوں
کو ان نوآبادیوں کے ساتھ کسی قسم کا بیوپار کرنا ممنوع قرار دیا گیا۔ نیز نوآبادیوں

کی صنعت و حرفت پر طرح طرح کی رکاوٹیں قائم کی گئیں اور یہ طے کر دیا گیا کہ کوئی غیر جہاز بغیر انگلستان ہوتے نہ کسی نو آبادی جائے نہ وہاں سے آئے۔ اس طرز عمل کو جنگ آزادی امریکہ میں بڑا بھاری دھکا لگا۔ جنگ آزادی امریکہ میں مسئلہ زیر بحث یہ تھا کہ انگلستان والوں کو محض اپنے نفع کی خاطر آبادکاروں پر محصول لگانے کا اختیار ہے یا نہیں؛ اور اس مسئلے میں انگلستان نے شکست فاش کھائی اور اس کی قریبا تمام نو آبادیاں ہاتھ سے جاتی رہیں پھر بھی جو کچھ باقی رہ گیا تھا، یعنی کناڈا اس کی باگ بھی انگریز تنگ کئے رہے، اور اس طرز حکومت کا جسے ذمہ دار حکومت کہتے ہیں، اسی وقت اجرا ہوا جب فرانسیسی عنصر کی شدید بغاوت کے بعد لارڈ ڈرہم کے ماموریہ نے ۱۸۴۳ء میں سفارش کی کہ کناڈا کی نو آبادیوں کو ذمہ دار حکومت کے اختیارات دئے جائیں۔ اس کے بعد انگریزوں کا طرز عمل یہ ہو گیا کہ ان نو آبادیوں میں، جہاں سفید فام عنصر تعداد میں زیادہ نہیں تو اہم ضرور ہو، پارلیمنٹی طرز کی ذمہ دار حکومت دے دی جائے، چنانچہ ذمہ دارانہ اختیارات ۱۸۵۲ء میں نوزیلستان کو، ۱۸۵۳ء میں راس امید کو اور ۱۸۵۴ء سے ۱۸۹۰ء تک آسٹریلوی نو آبادیوں کو دئے گئے، اور جنگ جنوبی افریقہ کے بعد ٹرانسول اور اورینج کو بھی پارلیمنٹی اختیارات عطا کر دئے گئے۔ اس سلسلے کی آخری کڑیاں ہمارے زمانے میں منسلک ہوئیں، یعنی سنہ ۱۹۰۱ء میں تمام آسٹریلوی نو آبادیوں کو ملا کر "دولت عامہ آسٹریلیا" اور سنہ ۱۹۱۰ء میں جنوبی افریقہ کی چار نو آبادیوں کو ملا کر "اتحاد جنوبی افریقہ" بنایا گیا، اور سنہ ۱۹۲۱ء میں جنوبی آیرستان کے باغیوں کے ساتھ ایک صلحنامہ پر دستخط کئے گئے جس کی رو سے اس حصہ ملک میں کناڈا کی وضع کی حکومت تسلیم کی گئی اور اسے "آزاد ریاست آیرستان" کا لقب دیا گیا۔

ہندوستان۔ ہندوستان کی نوعیت نوآبادیوں سے جداگانہ ہے۔ گو ہندوستان میں بہت سے غیر آباد قطعات ہیں، لیکن ان سے زیادہ تر تو ایسے ہیں جن میں، موسمی اسباب کی بناء پر کسی قسم کی یوروپی آبادی کا قیام قطعاً ممکن نہیں۔ ایسے قطعات کے علاوہ باقی ماندہ ملک میں ہندوستانیوں کی آبادی نہایت گنجان ہے، اور یہ آبادی جنوبی افریقہ کے بنٹو یا آسٹریلیا کے اصلی باشندوں کی طرح غیر متمدن نہیں بلکہ بڑی بڑی روایتوں کی حامل ہے، اور گو ہندوستانی زیادہ تر آپس کے تفرقوں کی وجہ بہت کچھ کھو بیٹھے لیکن اس وقت بھی ان میں غیرت و حمیت کے تھوڑے بہت اثرات باقی ہیں ایسے لوگوں کو امریکی اندیانیوں کی طرح "محفوظ رقبوں" کے اندر محدود کر کے ایک نوآبادی قائم کرنا ناممکن ہے۔ ایسٹ انڈیا کمپنی ابتدا میں محض ایک تجارتی کمپنی تھی، لیکن خود ہندوستانیوں کے باہمی جنگ و جدال نے اسے موقع ہی نہیں دیا، بلکہ مجبور کیا کہ وہ ہندوستان کا سب سے اہم سیاسی عنصر بن جائے۔ کمپنی نے پچھلی صدی عیسوی کے وسط میں اپنا مشن یہ قرار دیا کہ تمام ہندوستان پر بلا شرکت غیرے حکومت کرے۔ چنانچہ جو سلسلہ شروع ہوا وہ یہ تھا کہ ایک گورنر جنرل لڑائیوں جنگوں یا دوسرے ذرائع سے ایک حصہ ملک پر قبضہ کر لیتا اور اس کے بعد گورنر جنرل "عدم مداخلت" کی حکمت پر عمل پیرا ہو کر ملحق شدہ حصہ ملک پر حکومت کا مزید استحکام کافی سمجھتا۔ لیکن اس طرز عمل کو "غدر" ۱۸۵۷ء میں بڑا دھکا لگا۔ یہ امر قابل لحاظ ہے کہ غدر کے دو سب سے بڑے مرکز یعنی دہلی اور لکھنؤ دو ایسی شمالی سلطنتوں کے پایہ تخت رہ چکے تھے جن میں سے ایک

کا الحاق صرف ایک سال پہلے ہوا تھا اور دوسرے کو بالکل بے دست و پا کر دیا گیا تھا۔[1] غدر کی آگ سے حیدرآباد محفوظ رہا اور الحمد للہ یہاں کے فرمانروا کی حیثیت پہلے سے بھی زیادہ مستقل ہو گئی۔ الغرض جس طرح جنگ آزادی امریکہ کے بعد انگریزوں کی نوآبادی کی طرز عمل میں تبدیلی ہوئی اسی طرح غدر کے بعد انگریزوں کے ہندوستانی طرز عمل میں بھی ایک انقلابی کیفیت پیدا ہوئی، یعنی کمپنی کا خاتمہ کر دیا گیا، ملکہ وکٹوریہ اب براہ راست ملکۂ ہند ہو گئیں اور ان کے مشہور فرمان ۱۸۵۸ء میں اس کا اعلان کر دیا گیا کہ تاج کے مقبوضات ہند میں وسعت نہیں کی جائے گی اور فرمانروایان ہند کے قبضے بدستور سابق رہیں گے۔[2] نیز اس طرز عمل سے گریز کر کے جو لارڈ ڈلہوزی کے زمانے میں "بازگشت" کا قرار پایا تھا، یعنی یہ کہ اگر کسی والیٔ ملک کے اولاد نہ ہو تو ایسی حالت میں اس کی ریاست انگریزوں کی املاک ہو جائے گی، لارڈ کیننگ نے جو نئے انتظام کی رو سے نائب شاہ مقرر ہوا تھا، ہر ایک ہندو والیٔ ملک کو "سند تبنیت" اور ہر مسلمان

---

[1] دیکھو تھورنٹن: "انڈین گزیٹیر" Indian Gazetear for 1856

[2] اس اعلان کیلئے دیکھو شیاما شنکر: "ہندوستانی ریاستوں اور برطانوی شہنشاہی حکومت کے درمیان سیاسی تعلقات اور ان کا ارتقا" Shyma Shankar: The Nature and evolution of the political relations between the Indian states and Imperial government باب ۱۔

والیٔ ملک کو "سند تو ریث باصول شرع محمدی" دے کر ذہنی خلفشار کو فرو کر دیا۔[۵]

موجودہ طرزِ کار۔ آج کل مختلف سلطنتیں اپنے مقبوضات کا طرح طرح سے انتظام کرتی ہیں، بعض، جیسے فرانس، بظاہر مقبوضات کو خود مختارانہ اختیارات دیتے ہیں لیکن کچھ اس نہج سے کہ اصلی اختیارات کے حامل اصلی باشندے نہیں ہوتے بلکہ آبادکار ہی ہوتے ہیں۔ انگلستان کی نوعیت سب آبادکار ممالک سے جداگانہ ہے، اس لئے کہ اس کے مقبوضات تمام دنیا میں پھیلے ہوئے ہیں اور ان مقبوضات کی آبادی میں ہر نسل، مذہب اور تمدن کے لوگ پائے جاتے ہیں۔ ظاہر ہے کہ ایسی سلطنت کے ہر جزو کا انتظام یکساں طرز پر نہیں ہو سکتا۔ ایسی نوآبادیاں جن میں اکثریت یا اہم ترین اقلیت سفید فاموں کی ہے، انھیں مکمل سوراجی اختیارات دیدئے گئے ہیں اور اب ان کا نام "قلمرو" قرار پایا ہے۔ ان کے بعد وہ نوآبادیاں اور مقبوضات ہیں جنھیں قانون سازی کے اختیارات کو حاصل ہیں لیکن عاملانہ اختیارات کلیتہً انگریزی گورنر کے قبضے میں۔ کچھ ممالک ایسے بھی ہیں جنھیں "محمیہ" کا لقب دیا جاتا ہے یعنی جن پر دیسی حکمراں فرمانروا ہیں لیکن اختیارات کا ایک حصہ برطانوی ریزیڈنٹ یا قائم مقام کے ساتھ وابستہ ہوتا ہے۔ آخر میں "شاہی" نوآبادیوں کا درجہ ہے جن پر براہ راست انگلستان کی طرف سے حکومت ہوتی ہے۔

حال ہی میں، یعنی جنگ عظیم کے بعد سیادت پیدا کرنے کا ایک اور طریقہ نکالا گیا ہے، جس کی رو سے انجمن اقوام نے جرمنی اور ترکی کے بعض ایشیائی

---

[۵] ایضاً۔ باب ۶۔

اور افریقی مقبوضات کو انتظام کی غرض سے سلطنت برطانیہ، فرانس، بلجیم اور جاپان کے سپرد کر دیا۔ اس طریقہ کو ہم "نظام تفویض" کہتے ہیں اور اس کی رو سے صاحب تفویض سلطنتیں اپنے اپنے انتظامات کی سالانہ روداد یں انجمن اقوام کے ماموریہ تفویض کے سامنے پیش کرتی ہیں۔ انجمن اقوام اور نظام تفویض کا مفصل بیان اس کتاب کے آخری باب میں ملے گا۔ یہاں صرف یہ امر قابل ذکر ہے کہ کم از کم ان علاقوں کے متعلق جو تفویض (الف) کے زمرے میں آتے ہیں، یعنی جو کسی زمانے میں دولت عثمانیہ کے علاقے تھے، یہ طرز عمل ہو گیا ہے کہ انھیں ایک حد تک آزادی دے دی جائے۔ اصل میں یہ علاقے وہ ہیں جو بقول موافقہ انجمن اقوام "تمدن کے اس درجہ پر پہونچ گئے ہیں کہ انھیں خود مختار اقوام قرار دیا جا سکتا ہے، گو انھیں ایک صاحب تفویض ملک سے اس وقت تک صلاح اور مدد لینی ہوگی جب تک وہ خود اپنے پاؤں پر کھڑے ہو سکیں۔ عراق اور شام میں یہ صلاح و مدد صاحب تفویض ملک یعنی انگلستان اور فرانس برابر دیئے رہے، یہاں تک کہ سنہ ۱۹۳۶ء میں عراق اور شام کی آزادی کا اعلان کر دیا گیا۔ لیکن یہ آزادی بہت کچھ محدود ہے، اس لئے کہ بغداد کی عدالت العالیہ و عدالت مرافعہ کے میر مجلس صاحبان انگریز ہیں نیز وزارت مدافعت کی صلاح کار مجلس ایک برطانوی فوجی ماموریہ ہے اور شہر بصرہ برطانوی ہوائی قوت کا اب بھی ایک بڑا مرکز ہے۔[۵] شام کی آزادی بھی تقریباً انھیں اصول پر مبنی ہے۔ باقی ماندہ علاقہ جات تفویض (یعنی افریقہ اور بحر الکاہل کی سابق جرمن نوآبادیاں) اپنی اصلی حیثیت سے گرتے جاتے اور رفتہ رفتہ صاحب تفویض ملکوں کے ملحقہ علاقوں کی شکل اختیار کرتے جاتے ہیں۔

---

۵ دیکھو سالنامہ مدبرین" Statesman's year Book سنہ ۱۹۳۶ء صفحہ ۱۰۳۷، صفحہ ۱۰۴۵

ضمیمہ باب ۲۰

تمثیلات حکومت توابع

اٹلی۔ بلجیم۔ اسپین۔ جاپان۔ ولندستان۔ ممالک متحدہ امریکہ فرانس۔
انگلستان۔ ہندوستان اور ہندستانی ریاستیں

اٹلی اور اسپین اپنے توابع پر براہ راست حکومت کرتے ہیں؛ توابع کو کسی قسم کے اندرونی اختیارات حاصل نہیں ہیں۔

جاپان اپنے مفوضہ جزائر اور ماتحت علاقوں پر براہ راست حکومت کرتا ہے۔ حال ہی میں اس نے چین سے لڑکر منچوریا کے صوبوں کو چین سے جدا کردیا ہے اور وہاں سابق فغفور چین کو تخت پر بٹھاکر منچوکو (منچو مملکت) قائم کی ہے۔ یہ ایک طرح کا ضمیمہ ہے جس کے انتظام کی واقعی باگ جاپانی سفیر کے ہاتھ میں ہے۔ اسی طرح اس نے شمالی چین کو غیر مسلح کرکے ایک طرح سے اپنا تفوق قائم کرلیا ہے۔

ولندستان[۱]۔ ولندیزی شرق الہند کی نوآبادیوں پر (ہندوستان کی طرح) دو طرح سے حکومت ہوتی ہے یعنی بالواسطہ اور براہ راست۔ ساترا اور جاوا ابھی مقامی سلاطین اور راجوں سے بھرا ہوا ہے جن کی رہنمائی ولندیزی

---

[۱] ولندستان کے توابع کی حکومت کا مفصل ذکر انجلینو کی کتاب، جلد ۲ میں ملے گا۔ مختصر بیان کے لئے دیکھو "سالنامہ مدبرین" سنہ ۱۹۳۶ء، صہ ۱۱۶۶

ریزیڈنٹ کرتے ہیں جس حصہ ملک پر براہ راست ولندیزی حکومت ہوتی ہے اس میں گورنر جنرل اور ایک "مجلس عمومی" کو قانون سازی کے اختیارات حاصل ہیں۔ سنہ ۱۹۲۵ء سے پہلے اس میں منتخب شدہ اور نامزد کردہ دونوں قسم کے اراکین تھے اور اس مجلس کو اہم ترین معاملات پر گورنر جنرل کو صلاح دینے کا اختیار تھا۔ لیکن سنہ ۱۹۲۵ء کی اصلاحات کے ذریعے سے نوآبادی کو اندرونی سوراج حاصل ہو گیا ہے، یعنی مجلس عمومی کی رکنیت کو وسیع کر دیا گیا ہے اور ساتھ ہی منتخب شدہ عنصر کو بھی بڑھا دیا گیا ہے۔

ممالک متحدہ امریکہ۔[۵]

جسے نوآبادی کہنا چاہیے وہ ممالک متحدہ امریکہ کی ایک بھی نہیں اس لئے کہ خود وفاقی ریاستوں میں بعض ایسی ہیں جن کا رقبہ سیکڑوں مربع میل وسیع ہے اور آبادی بہت کم ہے چنانچہ خود ممالک متحدہ میں آبادی کی ہمیشہ مانگ رہی ہے۔ جو مقبوضات اقلیمی امریکہ سے باہر تھے انھیں قابض مملکت نے زیادہ سے اختیار دئے ہوئے ہیں:-

۱۔ گوام و ساموا بحری مرکز ہیں۔ ساموا میں جو حکومت ہے اس میں جدید اور قبائلی طرز دونوں ملے ہوئے ہیں۔

۲۔ "جزائر دوشیزہ"۔ اس کے تمام باشندوں کو امریکی شہریت کے حقوق حاصل ہیں۔ حکومت جدید طرز کی ہے اور امریکی اصول پر جماعت عاملہ ۶ وزرا پر مبنی ہے۔ گورنر کا تقرر صدر ممالک متحدہ امریکہ کرتا ہے۔

---

۵ دیکھو رائنش: حکومت نوآبادیات۔ Reinsch : Colonial Government باب ۱۰، ۱۱، ۱۴

۳۔ ہاوائی کی حیثیت ایک امریکی "علاقہ" کی سی ہے۔ حکومت ایک گورنر، ایک وزارت اور دو ایوانی جماعت مقننہ کے ذریعے سے ہوتی ہے۔ رائے دہندوں میں ۲۱ ہزار اصلی باشندے اور ۱۲ ہزار امریکی شامل ہیں۔

۴۔ پورٹو ریکو اور ہاوائی کی نوعیت تقریباً ایک سی ہے۔

۵۔ ممالک متحدہ امریکہ کا سب سے اہم غیر اقلیمی جزیرہ ایشیائی جزیرہ فلی پائن سنہ ۱۹۳۴ء کے امریکی قانون کے ذریعے سے، جس کی سنہ ۱۹۳۵ء میں فلی پینو قوم نے توثیق کی، اب "دولت عامہ فلی پائن" اندرونی امور میں بالکل خود مختار ہے۔ اس کا انتظام ایک صدر (جو چھ سال کے لئے منتخب ہوتا ہے) اور ایک ایک ایوانی مقننہ پر (جو تین سال کے لئے منتخب ہوتی ہے) مشتمل ہے۔ امریکہ اپنا ایک نامور اعلےٰ صدر مقام جزائر یعنی منیلا میں رکھتا ہے۔ دس سال تک حسب ذیل امور امریکہ کے اقتدار میں محفوظ کئے گئے ہیں: قرضہ، سکہ سازی، درآمد و برآمد، امور خارجہ و ترک وطن، ترمیمات دستور اور حفاظت ملکی۔ یہ قرار پایا گیا ہے کہ سنہ ۱۹۴۵ء میں فلی پائن بالکل آزاد ہو جائے گا۔[۵]

فرانس

اصول: (۱) کسی نوآبادی کو ذمہ دارانہ حقوق حاصل نہیں گو بعض نوآبادیوں میں نیابتی مجالس ہیں۔

(۲) الجزائر کو فرانس کا ایک جزو تصور کیا جاتا ہے اور تونس ایک محمیہ ہے جس کا

---

[۵] فلی پائن کی سیاسی حیثیت کے لئے دیکھو "سالنامہ مدبرین" سنہ ۱۹۳۱ء صفحہ ۹۲۶۔

تعلق وزارت خارجہ سے ہے (۳) بعض نوآبادیاں پیرس کی مجلس سینات اور دارالنائبین دونوں میں سے ارکان انتخاب کرکے بھیجتی ہیں اور بعض صرف دارالنائبین میں (۴) پیرس میں ایک مجلس اعلے متعلق نوآبادیات ہے جس میں نوآبادیاتی ارکان دارالنائبین و مجلس سینات، خاص نوآبادیاتی وفید، فرانسیسی ایوان ہائے تجارت اور نوآبادیاتی انجمنوں کے وفید شامل ہیں یہ مجلس ۴ جغرافی حلقوں میں منقسم ہے۔

انواع توابع فرانس:۔

۱۔ الجزائر:۔ اصل عرب باشندوں کو بالکل نظر انداز کردیا جاتا ہے اس لئے کہ نوآبادی کو فرانس کا ایک جزو قرار دیا گیا ہے، جو اصلی باشندوں کے لئے نقصان رساں ہے۔ الجزائر کے آبادکاروں کی طرف سے ۹ نائب اور سیناتی پیرس جاتے ہیں لیکن ان کے لئے صرف فرانسیسی ہی رائے دے سکتے ہیں اور چونکہ پارلیمنٹ میں بہت سے چھوٹے چھوٹے مجموعے کام کرتے ہیں اس لئے ان نو کی آواز کو خاص اہمیت حاصل ہے، جس کی وجہ سے آبادکاروں کو برابر مراعات ملتی رہتی ہیں۔ الجزائر کے محکمہ جات عدل، تعلیمات، کلیسا اور خزانہ براہ راست پیرس کے ماتحت ہیں۔ اور نوآبادی کا موازنہ گورنر جنرل وزیر داخلہ کے رائے بناتا ہے۔ گورنر جنرل کے متعلق ایک مجلس بھی ہے لیکن وہ محض صلاح کار ہے، اسے کوئی اختیارات حاصل نہیں۔

۲۔ تونس۔ یہ محمیہ فرانس کے وزیر خارجہ کے متعلق ہے۔ یہاں برائے نام

تونس کے "بے" کی حکومت ہے لیکن دراصل ہر امر کا دارومدار فرانسیسی ریزیڈنٹ کے قبضے میں ہے جو تونس کا وزیر خارجہ باعتبار عہدہ بھی ہے۔ دیگر ۱۰ وزرا میں سے ۷ وزرا فرانسیسی اور تین تونسی ہیں۔

۳۔ انام میں "شہنشاہ انام" کے ماتحت ایک دارالتابعین ہے اور ایک وزارت بھی، لیکن حکومت ریزیڈنٹ کی مرضی کے مطابق ہوتی ہے۔

۴۔ فرانسیسی ہند میں ایک منتخب شدہ مجلس ہے جو ہندوستانی علاقے کے متعلق قانون سازی کرتی ہے۔ انتخاب کے اغراض کے لئے اس کے دو مساوی حصے ہیں، ایک کو فرانسیسی منتخب کرتے ہیں اور دوسرے کو ہندوستانی۔ جو ارکان پیرس کی پارلیمنٹ کے لئے منتخب ہوتے ہیں (یعنی ایک سیناتی اور دو نائب) انھیں صرف فرانسیسی ہی منتخب کرتے ہیں۔

۵۔ ایک نوع ایسی نوآبادیوں کی ہے جو زیادہ تر جزائر غرب الہند میں پائی جاتی ہیں اور جن میں قانون سازی کا کام منتخب شدہ مجالس کے ہاتھ میں ہے لیکن ان مجالس کو کسی قسم کے عاملانہ اختیارات حاصل نہیں۔

۶۔ فرانسیسی مراقش ایک محمیہ ہے۔ سلطان مراقش کا وزیر خارجہ (جہاں تک فرانسیسی حصہ کا تعلق ہے) فرانسیسی ریزیڈنٹ ہے، اور اصل میں تمام حصہ ملک کا انتظام اسی کے قبضے میں ہے۔ قانون سازی شہنشاہی فرامین کے ذریعے سے ہوتی ہے لیکن ان فرامین کو اصل میں ریزیڈنٹ ہی ترتیب دیتا ہے

انگلستان :-

(۱) شاہی نوآبادیاں - یہ وہ نوآبادیاں ہیں جن پر تاج کی طرف سے براہ راست حکومت ہوتی ہے اور جہاں قانون سازی اور عاملانہ اختیارات دونوں پر شاہی گورنر کو پورا قابو حاصل ہے۔ بعض نوآبادیوں میں جماعت مقننہ نہیں ہے جیسے جبل الطارق اور سنٹ ہلینا، اور بعض میں جماعت مقننہ ہے صرف لیکن اس کا بیشتر حصہ نامزد کردہ ہے جیسے برطانوی ہونڈیوراز، ہونگ کانگ اور جزائر فاکستان۔

(۲) ایسی نوآبادیاں جہاں کی جماعت مقننہ قانون سازی کی حد تک ذی اختیار ہے لیکن عاملانہ اختیارات گورنر کی ذات میں مرکوز ہیں، انھیں بعض مرتبہ "نیابتی نوآبادیوں" کا بھی لقب دیا جاتا ہے۔ ان کی بھی دو شقیں ہیں بعض نوآبادیاں ایسی ہیں جن میں دو ایوانی جماعت مقننہ ہے یعنی ایک ایوان منتخب شدہ اور دوسرا نامزد کردہ، یہ زیادہ تر جزائر غرب الہند میں واقع ہیں۔ بعض میں صرف ایک ہی ایوان ہے جس کا ایک حصہ منتخب شدہ اور نامزد کردہ ہے جیسے قبرص، فجی، ٹری نداڈ اور لنکا۔

نوآبادیوں میں لنکا کی ایک خاص نوعیت ہے۔ اس کی "مجلس مملکت" کو نہ صرف قانون سازی کے اختیارات حاصل ہیں بلکہ یہ انتظامی امور میں بھی رائے زنی کر سکتی ہے۔ وزارت دس ارکان پر مشتمل ہے جن میں سے سات مجلس مملکت کے منتخب شدہ

ثلہ رانٹش، حسب بالا، باب ۱۰، گلکرسٹ، حسب بالا، باب ۱۸، کیتھ، "قلمروی حکومت عمل میں" Keith: Dominion autonomy in practice

ہوتے ہیں اور تین یعنی معتمد خصوصی، معتمد قانون اور معتمد مالیات، کو گورنر نامزد کرتا ہے۔ ساتوں منتخب شدہ وزرا کی صلاح کار ایک ایک مجلس شوریٰ بھی ہوتی ہے جسے مجلس مملکت مقرر کرتی ہے۔ مجلس مملکت میں ۵۰ منتخب شدہ ارکان، تین نامزد کردہ وزرا، اور آٹھ مزید نامزد کردہ ارکان ہوتے ہیں۔

(۳) قلمرویں[ش] یہ تعداد میں پانچ ہیں، یعنی کناڈا، آسٹریلیا، نوزیلینڈ، جنوبی افریقہ اور آزاد ریاست آیرستان۔ پہلے نیوفاونڈ لینڈ بھی ایک قلمرو تھی لیکن جزیرہ والوں نے اپنے جملہ اختیارات برطانیہ کو ہنگامی طور پر واپس کر دئے اور اب اس کا انتظام ایک ماموریہ کے سپرد ہے جس کا صدر گورنر ہوتا ہے اور جس میں تین انگریز اور تین آبادکار ہوتے ہیں[ث]۔

قلمروؤں کے خصوصیات:۔

ہر قلمرو ہر داخلی معاملے میں اور ایک حد تک خارجی معاملات میں خود مختار ہے اور اسے دول خارجہ سے براہ راست تعلق رکھنے کا اختیار حاصل ہے۔ ہر قلمرو انجمن اقوام کا رکن ہے۔ کسی قلمرو کے حدود کے اندر انگریزی فوج نہیں ہے اور علاوہ آیرستان کے[ثہ] جہاں کے سنہ ۱۹۳۷ء کے دستور کے مطابق گورنر جنرل

ش قلمروؤں پر برطانوی اقتدار کے لئے دیکھو کیتھ: "برطانوی قلمروؤں کا اقتدار اعلیٰ"
Keith: Sovereignty of the British Dominions

ث سالنامہ مدبرین احسب بالا، صہ ۳۴۲

ثہ اس سے پہلے ہی یعنی دسمبر سنہ ۱۹۳۶ء میں صدر اعظم آیرستان ڈی ولیرا نے اپنی ایک تقریر میں کہا تھا کہ "شاہ انگلستان کو سوائے بین الاقوامی تعلقات (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۲۹۰ پر

کا عہدہ توڑ اجانے والا ہے) ہر جگہ ایک ایک گورنر جنرل مقرر کردہ بادشاہ ہے، لیکن انگلستان کی طرح اسے حقیقی عاملانہ اختیارات حاصل نہیں ہیں، بلکہ ان اختیارات کا حامل وزیر اعظم ہوتا ہے جو قلمروی پارلیمنٹ کے سامنے ذمہ دار ہوتا ہے ۱۹۳۰ء کے بعد قلمروی حکومتوں اور حکومت انگلستان کے مابین رسل و رسائل بجائے گورنر جنرل کے دو مامورین اعلے کے ذریعے سے طے ہوتے ہیں جنمیں سے ایک قلمرو کی طرف سے لندن میں اور ایک حکومت لندن کی طرف سے مستقر قلمرو میں بطور سفیر کے رہتا ہے۔

۱۷؎ امپیریل کانفرنس ۱۹۲۶ء اور قانون ویسٹ منسٹر ۱۹۳۱ء نے یہ طے کر دیا ہے کہ برطانیہ کلاں اور قلمروں کی حیثیت بالکلیہ مساوی ہے اور کسی کو دوسرے پر "کسی معاملے میں تفوق حاصل نہیں ہے" ۔

لیکن یہ یاد رکھنا چاہئے کہ

ا۔ گورنر کے امتناع کا اب استعمال نہیں کیا جاتا لیکن وہ مسودوں کو بادشاہ

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۲۸۹) اور سفرا کے خطوط اعتبار پر دستخط کرنے کے اب آئرستان کے متعلق کوئی حق باقی نہیں رہا۔ چنانچہ شاہ ایڈورڈ ہشتم کے ترک سلطنت کے بعد ہی ایک قانون آئرستانی پارلیمنٹ میں منظور ہوا جس کے ذریعے سے بادشاہ یا گورنر جنرل کے حق امتناع اور پارلیمنٹ کو طلب کرنے اور برخاست کرنے کے حق کا خاتمہ کر دیا گیا۔ اس قانون کی روسے بادشاہ کو علاوہ خارجی معاملات مثلاً صلحناموں اور تقرر سفرا کے اندرونی امور میں کوئی اختیار باقی نہیں ہے۔ دیکھو سالانہ رجسٹر Annual Register ۱۹۳۶ء صفحہ ۱۱۱۔ لطف یہ ہے کہ یہی آئرستان بیڑے اور طیاروں پر ایک پیسہ خرچ نہیں کرتا اور اس کی بحری و ہوائی حفاظت کا دار و مدار کلیۃً انگلستان پر ہے!

(یعنی عملاً حکومت برطانیہ) کے حکم کے لئے "محفوظ" کر سکتا ہے۔ نیز بعض ایسے معاملات (مثلاً بعض قلمروؤں میں انگریزی پریوی کونسل میں مرافعہ کے اختیارات) ہیں جن کے ترمیمی مسودہ جات کو اس طرح "محفوظ" کرنا لازمی ہے بجو مسودے اس طرح "محفوظ" ہوتے ہیں ان پر اگر ۲ سال تک بادشاہ کے دستخط نہ ہوں تو خود بخود غیر منظور سمجھے جاتے ہیں۔

۲۔ جنگ و امن کے اختیارات برطانوی حکومت کو حاصل ہیں لیکن عملاً اب قلمروؤں کو اس ضمن میں حصہ دار سمجھنا چاہیئے۔

۳۔ گو سلطنت برطانیہ سے علیحدگی کے مسئلے پر علمی مباحث کا دروازہ کھلا ہوا ہے، لیکن یہ یقینی امر ہے کہ تمام اساسی قوانین کی جن کے ذریعے قلمروی دساتیر وجود میں آئے ہیں، بنیاد تاج ملک معظم کا اقتدار اعلےٰ ہے۔ نیز یہ بھی یاد رکھنا چاہیئے کہ انجمن اقوام دوسرے ممالک اور سلطنتوں کی طرح سلطنت برطانیہ کے مقبوضات کی بھی ضامن سمجھی جاتی ہے۔

۴۔ قلمروؤں کے مرافعے چند شرائط کی پابندی کے ساتھ برطانوی پریوی کونسل کے جوڈیشیل کمیٹی میں رجوع ہو سکتے ہیں، گو اس وقت جو رجحان ہے وہ یہی ہے کہ معاملات کا قلمروؤں ہی میں اختتام ہو جایا کرے۔

۵۔ سلطنتی اعزازات مقامی وزارتوں کے سفارش پر برطانیہ میں ہی دئے جاتے ہیں۔[۵]

---

[۵] سنہ ۱۹۱۹ء میں کناڈا کی پارلیمنٹ نے ایک عرضداشت (بقیہ حاشیہ صفحہ ۲۹۲ پر)

۶۔ قلمروؤں کے خارجی حفاظت کی ذمہ داری برطانیہ ہی پر عائد ہے اور سوائے آسٹریلیا اور کناڈا کے چند جہازوں کے کسی قلمرو کے پاس جنگی بیڑا نہیں ہے اور کناڈی اور اسٹریلوی جہاز بھی تقریباً کلیۃً برطانوی امارت بحری کے ماتحت ہیں۔

قلمروی میں دیسی باشندوں کے سیاسی حقوق:۔

جتنی قلمرویں ہیں ان سب میں سیاسی حقوق کا مرجع سفیدفام آبادی ہے خواہ وہ کتنی اقلیت میں کیوں نہ ہو، اور علی العموم قلمروی حقوق اس وقت تک نہیں دئے جاتے تاوقتیکہ سفیدفام آبادی کی کافی تعداد نہ ہو جائے۔ اصلی باشندوں کو کناڈا اور اسٹریلیا میں مطلق کوئی سیاسی حق حاصل نہیں۔ نوزیلینڈ کے اصلی باشندوں کی تعداد کل آبادی کا نصف ہے، لیکن منجملہ اسی ارکین دارالتامین صرف چار ارکان ماؤریوں کی طرف سے منتخب ہوتے ہیں، اور کبھی کبھی ایک وزیر بھی ماؤری ہوتا ہے۔ جنوبی افریقہ کی نوعیت اس اعتبار سے جداگانہ ہے، اس لئے یہاں سفیدفام باشندوں کی اقلیت ہے، اور جہاں ۵۵ لاکھ سیاہ فام ہیں وہاں صرف اٹھارہ لاکھ سفید فام

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۲۹۱) کے ذریعے سے ملک معظم سے استدعا کی کہ کناڈا والوں کو خطابات نہ دئے جائیں۔ یہ صورت حال ۱۹۳۴ء تک جاری رہی۔ ۸ اگست ۱۹۳۷ء کو جنرل ہرتزوگ وزیراعظم جنوبی افریقہ نے پارلیمنٹ میں اعلان کیا کہ نئے گورنر جنرل کو ملک معظم نے "سر" کا جو خطاب دیا ہے وہ جنوبی افریقہ کی ذمہ دار وزارت کی رائے سے دیا ہے، اور ۱۹۲۷ء میں جو قرارداد منظور ہوئی تھی کہ جنوبی افریقہ والوں کو بادشاہ خطاب عطا نہ کریں اس سے یہ مراد نہیں کہ گورنر جنرل کو انکی سابقہ خدمات کے صلے پر خطاب نہ دیا جائے۔

ہیں جن میں سے نصف سے کم انگریزی نسل کے ہیں باقی بوئر و لندیزی نسل کے ہیں [9] جنوبی افریقہ کے سیاہ فام باشندوں پر جس طرح حکومت کی جاتی ہے وہ حسب ذیل امور سے معلوم ہوگی [10]

(الف) اتحاد جنوبی افریقہ۔ اتحاد، یعنی راس امید، نٹال، اورنیج اور ٹرانسول میں حکومت بالکل متوازی طور پر گوروں اور کالوں کے لئے جدا جدا اصول پر چلتی ہے۔ جب "قلمرو" کی اصطلاح استعمال کی جاتی ہے تو اس سے مراد صرف گوروں کی حکومت ہوگی، سوائے راس امید کے جہاں منجملہ ۱۶ لاکھ کالوں کے ۱۲ ہزار کو حق رائے دہی حاصل ہے۔ گورنر جنرل نٹال، ٹرانسوال اور اورنیج کے کالے قبیلوں کا سردار اعظم تسلیم کیا جاتا ہے۔ کابینۂ اتحاد میں ایک وزیر کو دیسیوں کی نگرانی کے لئے مقرر کیا جاتا ہے اور یہ دیسی امور کے ماموریہ کی صدارت کرتا ہے جس میں تین سے پانچ تک تنخواہ دار رکن ہوتے ہیں۔ جو دیسی روزی کمانے کے لئے شہروں میں آ جاتے ہیں ان پر مختلف قسم کی شرطیں عائد کی جاتی ہیں۔ ان کے محلے جدا گانہ ہوتے ہیں اور گورے ان کی قیام گاہوں کی نگرانی کرتے ہیں۔

دیسیوں کے لئے عدالتی تنظیم بھی گوروں کی عدالتی تنظیم سے جداگانہ ہے۔

---

[9] جنوبی افریقہ میں ہندوستانیوں کی تعداد تقریباً ڈیڑھ لاکھ ہے۔

[10] اس بارے میں جملہ معلومات کتاب ا۔ ل۔ ایونز؛ "جنوبی افریقہ کی دیسی حکمت عملی" I.L. Evans: Native policy in South Africa سے اخذ کئے گئے ہیں۔

۱۹۲۷ء سے دیسی امور دل کے عدالتیں قائم ہیں جن میں انکے مراسم و رواج کا نفاذ ہوتا ہے اور یہاں سے مرافعہ دیسی عدالت مرافعہ میں جاتا ہے۔ ان عدالتوں کے حکام انگریز ہیں۔ لیکن اگر گورنر جنرل چاہے تو کسی دیسی حکمران کو دیسیوں کے باہمی مقدموں کے تصفیہ کے اختیارات دے سکتا ہے۔

(۲) راس امید میں صورت حال دوسرے تین صوبوں سے ذرا جداگانہ ہے۔ یہاں ابتدا میں یہ طرز عمل تھا کہ کالوں کو پورا دیا جائے اور اسی لئے بعض شرائط کے تحت یہاں کے کالوں کو رائے دہی کا حق دیا گیا۔ آج کل جہاں ۲۰ لاکھ گوروں میں سے تقریباً ہر ایک مرد عورت کو حق رائے دہی حاصل ہے وہاں منجملہ ۱۶ لاکھ کالوں میں صرف ۱۲ ہزار کو یہ حق ہے۔ یہ حق قانون دستور جنوبی افریقہ کے بموجب اس وقت تک سلب نہیں کیا جا سکتا جب تک جنوبی افریقہ کے دونوں ایوان مشترکہ نشست میں ⅔ اکثریت سے اس کے خلاف نہ ہو جائیں۔ باقی کسی صوبے میں کالوں کو حق رائے دہی حاصل نہیں ہے حالانکہ جہاں ۲۰ لاکھ گورے ہیں وہاں تقریباً ۶۵ لاکھ کالے ہیں۔*

(۳) راس امید کے قطعہ "ماورائے کائی" میں جہاں تقریباً کلیتہً کالوں کی آبادی ہے ہر ضلع میں کالوں کی مجالس قائم کی گئیں ہیں جس کا صدر دیسی معاملات کا مامور ہوتا ہے جو گورا ہوتا ہے۔ ان مجالس میں انتخاب کا طریقہ رائج ہے۔ تمام ماورائے کائی کی ایک مجلس عامہ ہے جسے متحدہ ماورائے کائی کی مجلس عامہ یا دیسی زبان میں "بنگا" کہتے ہیں۔ یہ سب مجالس محض مجالس شورائی ہیں، گو یہ کسی ضروری مسئلے پر اپنی رائے دے سکتے ہیں۔ بنگا کی بعض ذیلی جماعتیں بھی ہیں جو تعلیم، حسابات، قوانین،

* ۸/ اپریل ۱۹۳۶ء کو راس امید کے کالوں کا بھی حق رائے دہی سلب کیا گیا۔ دیکھو سالانہ رجسٹر ۱۹۳۶ء صفحہ ۱۳۵

رواج، املاک وغیرہ میں گورنر جنرل کو مشورہ دیتی ہے۔ قانون سازی حسبِ ضرورت گورنر جنرل کے احکام کے ذریعے سے ہوتی ہے۔

(ب) علاوہ علاقہ جات اتحاد کے بسوتستان، بچوانالینڈ، اور سوازی لینڈ کے علاقے براہ راست گورنر جنرل کے ماتحت تھے جو ان پر بحیثیت حکومت انگلستان کے مامور خاص کے حکمرانی کرتا تھا۔ اب ۱۹۳۱ء سے یہ برطانوی ماموراعلیٰ کے سپرد ہو گئے ہیں۔ جس طرح اتحاد کے علاقوں میں دیسی رقبے مختص ہیں ایسے ہی ان ماموری علاقوں میں گوروں کے لئے رقبے مختص ہیں جو زیادہ تر بہتر قسم کے ہوتے ہیں۔ ان علاقوں میں بھی کالوں کی صلاح کار مجالس ہیں، لیکن کاروبار کا دارومدار گورے حکام پر ہوتا ہے۔

ہندوستان

(الف) قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء کی رو سے برطانوی ہند کی حکومت پر برطانیہ کا اثر:-

(۱) یہ قانون اقلیموں کے دستوری قوانین کی طرح، انگریزی پارلیمنٹ کا قانون ہے۔

(۲) مرکزی وفاقیہ بادشاہ باجلاس مجلس خاص کے اعلان سے وجود میں آئیگا بشرطیکہ اتنی ہندوستانی ریاستیں شامل ہو جائیں کہ مجلس مملکت میں ۵۲ ارکان ان کی طرف سے آجائیں اور ریاستوں کی نصف آبادی شریک ہو جائے۔

(۳) گورنر جنرل کو ملک معظم مقرر کریں گے اور وہ ان ہدایات پر عمل کرے گا۔

جو وزیر ہند وقتاً فوقتاً اسے دیتا رہے۔ گورنر جنرل کو اختیار ہوگا کہ کسی مسودہ کو بادشاہ کی طرف سے منظور کرے یا نامنظور کردے یا بادشاہ کے ایما کے لئے محفوظ کرلے (اسی حالت میں اگر ۱۲ ماہ کے اندر بادشاہ نے منظور نہ کیا تو مسودہ ساقط ہو جائیگا) یا مزید غور کے لئے مسودہ واپس کردے۔

گورنر جنرل کو اشد ضرورت کے وقت (بشرطیکہ مقننہ اجلاس نہ کر رہی ہو) احکام صادر کرنے کا اختیار ہوگا۔ اگر مسئلہ ایسا ہے کہ عام طور پر مقننہ میں تحریک سے پہلے اس کی رائے لازمی ہے، تو اپنے اختیار سے احکام صادر کرے گا لیکن اگر معاملہ کی نوعیت ایسی ہے کہ اسے مسودہ قانون کو بادشاہ کی مرضی کے لئے محفوظ کرنا پڑتا تو بادشاہ کی ہدایات پر عمل کرنے کی ضرورت ہوگی۔ دونوں صورتوں میں حکم صرف ۶ ہفتے نافذ رہے گا اور مقننہ کے دونوں ایوانوں کے سامنے رکھا جائیگا اگر مسئلہ عام طور پر خود اس کی رائے پر منحصر ہوتا تو پھر ایسا حکم ۶ ماہ نافذ رہیگا۔ اور تجدید کی صورت میں اس کی اطلاع وزیر ہند کو دی جائے گی جو پارلیمنٹ کے سامنے اسے رکھے گا۔

اگر کسی خاص مسئلے میں قانون سازی ضروری ہو، اور مقننہ اجلاس کر رہی ہو تو اول تو گورنر جنرل ایوانوں کو پیام بھیجے گا اور اس کے ساتھ جو قانون وہ منظور کرانا چاہتا ہے اس کا مسودہ بھی ہمرشتہ کرے گا۔ پھر ایک ماہ بعد خود اپنے آپ اس مسودہ کو قانون بنا سکے گا۔

اس قانون کو گورنر جنرل کی قانون کہیں گے۔ ایسے قوانین جلد از جلد پارلیمنٹ کے سامنے پیش کئے جائیں گے۔

اگر دستوری کل کام کرنے سے رک جائے تو گورنر جنرل علاوہ وفاقی عدالت کے تمام یا چند اختیارات اپنے قبضے میں لے سکتا ہے لیکن یہ تعطل صرف ۶ ماہ تک رہیگا، گو اس کے بعد پارلیمنٹ چاہے تو اسے تین سال تک جاری رکھ سکتی ہے۔

وفاقیہ کے قیام کے بعد گورنر جنرل وزرا کا انتخاب کرے گا جن کی تعداد ۱۰ ہوگی۔ ان کا کام گورنر جنرل کو مشورہ دینا اور اس کی امداد ہوگا۔ گورنر جنرل ایسے شخص کو بھی وزیر مقرر کرسکے گا جو جماعت متعلقہ کا رکن ہے لیکن اسے چھ ماہ کے اندر کسی نہ کسی ایوان کا رکن بننا لازم ہوگا ورنہ قلمدان وزارت اس سے لے لیا جائے گا۔

مدافعت، کلیسا اور خارجی معاملات کے متعلق گورنر جنرل تین مشیروں کا تقرر کرے گا۔

گورنر جنرل کی مخصوص ذمہ داریاں:- ملک کی امن وامان، مالی توازن، اقلیتوں کے حقوق کا تحفظ، موجودہ یا سابق خدام ملکی کے حقوق کا تحفظ، سلطنت متحدہ و برہما کے مال درآمد پر کسی قسم کے ممتاز حدود کا انسداد، ہندوستانی ریاستوں کے حقوق۔ تقریباً یہی ذمہ داریاں گورنر کی بھی ہیں۔ ساتھ ہی ممالک متوسط کے گورنر کی مخصوص ذمہ داری یہ ہے کہ برار پر رقبہ وآبادی کی مناسبت سے

خرچ ہو اور ہر گورنر کی ذمہ داری ہے کہ اخراجات میں "خارج شدہ رقبات" کا خاص خیال رکھے۔ گورنر جنرل اور گورنر اپنی "مخصوص ذمہ داریوں" کے حد تک صرف اپنے اختیار تمیزی کے پابند ہیں۔
گورنر جنرل کو وہی اختیار صوبوں پر حاصل ہوں گے جو وزیر ہند کو ہندوستان پر۔

(۴) گورنر کے اختیارات تمیزی میں حسب ذیل بھی شامل ہیں:- (۱) وکیل سرکار کا تقرر (۲) پولیس کے متعلق قواعد میں تبدیلی (۳) کسی سیاسی جرم کے متعلق کاغذات کا کسی شخص کو دکھایا جانا۔
گورنروں کو اپنے صوبوں میں تقریباً وہی اختیارات حاصل ہیں جو گورنر جنرل کو مرکزی حکومت میں حاصل ہیں۔
"خارج از اختیار" یا "نیم خارج از اختیار رقبات" میں اس وقت تک کوئی قانون نافذ نہ سمجھا جائے گا جب تک گورنر اس کا اعلان نہ کردے ان رقبات کے بابت گورنر خود احکام صادر کرے گا، بشرطیکہ یہ احکام گورنر جنرل منظور کرلے۔

(۵) حسب ذیل مرکزی قوانین کے بابت گورنر جنرل کی (اور انہی کے مماثل صوبہ واری قوانین کی بابت گورنر کی) پیشگی اجازت لازمی ہے:۔
(۱) اگر یہ پارلیمنٹ یا گورنر جنرل یا گورنر کے مخصوص قوانین کے خلاف ہوں (۲) گورنر جنرل کے اختیارات کے خلاف ہوں (۳) پولیس کے قوانین کے خلاف ہوں (۴) یورپیوں کے مخصوص تعزیری ضابطے

کے خلاف ہوں (۵) ایسے تاجروں یا شرکتوں پر خاص محصول کے تحریک ہو جو ہندوستان سے باہر ہوں۔

(۶) پریوی کونسل کو مرافعہ جات:- بغیر اجازت کے یعنی خودبخود مرافعہ کے اختیارات اس وقت حاصل ہیں جب مسئلہ وفاقی عدالت کے صیغہ ابتدائی میں ہو، اور اس کا تعلق کسی باجلاس مجلس شاہی یا دستاویز شرکت یا کسی ہندوستانی ریاست میں کسی وفاقی قانون کے لگاؤ کے متعلق ہو۔ باقی تمام امور میں، خواہ وفاقی عدالت کی خواہ پریوی کونسل کی، اجازت ضروری ہے۔

(۷) خدمات عالیہ:-

(الف) خدام مدافعت کلیتہً وزیر ہند کے ماتحت ہیں۔

(ب) خدام کشوری۔- یہ شاہی خوشنودی تک برسرکار رہیں گے۔ وفاقیہ کے قیام کے بعد وفاقی خدام کا تقرر گورنر جنرل اور صوبہ واری خدام کا تقرر گورنر کرے گا۔ لیکن "آئی سی ایس" "آئی ایم ایس" "انڈین پولیس" اور "زراعتی عہدہ داران اعلیٰ کا تقرر وزیر ہند کریگا اور انھیں ہی عہدہ دار برطرف کرسکے گا جس نے انھیں مقرر کیا قواعد خدمت بھی وزیر ہند یا گورنر جنرل بنائیں گے۔

(۸) وزیر ہند اور اس کی صلاح کار مجلس:- وفاقیہ کے قیام تک وزیر ہند کے صلاح کار مجلس میں ۸ سے ۱۲ تک ارکان ہوں گے، جب وفاقیہ قائم ہو جائے گا تو وزیر ہند کی صلاح کار مجلس میں تین سے چھ ارکان تک

ہوں گے، اور اس کا کام عام طور پر یہ ہوگا کہ جن امور پر وزیر ہند ان کا مشورہ چاہے اُسے مشورہ دیں۔ ان کے اراکین میں سے کم سے کم نصف ایسے ہوں گے جو کم از کم دس سال تک سرکاری ملازم رہ چکے ہوں اور مجلس وزیر ہند کے تقرر سے پہلے زیادہ سے زیادہ دو سال پیشتر تک ہندوستان میں برسرکار رہے ہوں۔ وزیر ہند کو اختیار ہوگا کہ وہ ان سے انفرادی طور پر یا مجموعی طور پر صلاح لے۔

گورنر جنرل باجلاس مجلس وزرا وزیر ہند کی نگرانی کے تحت کام کرے گا اور ان ہدایات پر عمل کرے گا جو وزیر ہند اسے وقتاً فوقتاً دے۔ وزیر ہند بغیر اپنی مجلس کے اتفاق کے ایسے معاملات میں گورنر جنرل کو ہدایت نہیں کر سکتا جن کا تعلق اخراجات سے ہو۔

(ب) ہندوستانی ریاستوں پر برطانیہ کے تعلقات زمانہ موجودہ میں[۱]۔ ہندوستانی ریاستیں ایک طرح کے مجمعے ہیں اور ان تعلقات کی بنیاد عہد نامے فریقین کے مرضی اور نظائر ہیں۔ یہ نظائر اس قدر متنوع ہیں کہ

---

[۱] دیکھو شاما شنکر "ہندوستانی ریاستوں اور برطانوی شہنشاہی حکومت کے درمیان سیاسی تعلقات اور ان کا ارتقا" : Syama Shankar
Nature and evolution of the Political relations between the Indian States and British Imperial governments - باب ۱

اصل عہد نامے ان سے بالکل ہی پس پردہ ہو جاتے ہیں۔ حسب ذیل امور قابل لحاظ ہیں :-

(۱) خارجی معاملات کلیتہً حکومت ہند کے قبضے میں ہیں۔

(۲) اندرونی معاملات میں والیان ملک بظاہر آزاد ہیں، لیکن اگر اندرونی امن خطرے میں ہو تو حکومت ہند مداخلت کرتی ہے اور بعض مرتبہ حکومت ہند ریاست کے حکمراں کو تخت سے بھی اتار دیتی ہے یا چند سال کے لئے ریاست سے علیحدہ کر کے ریاست حکومت اپنے قبضہ میں کر لیتی ہے[۱۲] علاوہ دس ریاستوں کے (جن میں حیدر آباد کو خاص امتیاز حاصل ہے[۱۳]) انگریزی ڈاک خانہ تمام ہندوستانی ریاستوں پر حاوی ہے اور نقرئی سکہ بھی (علاوہ ایک حیدر آباد کے) ہر جگہ برطانوی ہند ہی کا چلتا ہے۔ باوجودیکہ قانوناً ریاستوں کے شہری اجانب سمجھے جاتے ہیں لیکن یہ مجلس مقننہ میں شریک ہو سکتے اور ہر عہدہ پر کر سکتے ہیں، اور "آئی سی ایس" وغیرہ میں داخل ہو سکتے ہیں۔

(۳) کسی ریاست میں کسی غیر مملکت کے شہری بغیر انگریزی رضامندی کے

---

[۱۲] اس کی شاید سب سے ممتاز مثال مہاراجہ نابہ کی تخت سے علیحدگی اور مہاراجہ الور کی دو سال کے لئے جلا وطنی ہے۔ مہاراجہ الور کا ۱۹۳۷ء میں اسی جلا وطنی میں انتقال ہو گیا۔

[۱۳] یہ دس ریاستیں حیدر آباد، ٹراونکور، اودے پور، جے پور، کوچین، کشن گڑھ، اورچھا، جونا گڑھ، شاہ پورہ، چرکھاری ہیں۔

ملازم نہیں رکھا جا سکتا اور نہ کسی والیٔ ملک کو کسی غیر مملکت کا خطاب یا سلامی مل سکتی ہے۔ غیر ممالک کے اغراض کے لئے ہندوستانی ریاستیں کلیۃً ہندوستان کا جزو تصور کی جاتی ہیں۔

(۴) ہندوستانی ریاستوں کے باہمی جھگڑے برطانوی ہندی حکومت طے کرتی ہے۔

(۵) صرف اندرونی حفاظت، تزک و احتشام اور شہنشاہی اغراض کے لئے ریاستوں کے پاس مستقل افواج ہیں جنگی تعداد محدود ہے۔ اکثر ریاستوں میں ایک تو وہ افواج ہیں جنھیں "ہندوستانی ریاستوں کی افواج" کہتے ہیں اور جو باضابطہ انگریزی اصول پر تربیت یافتہ ہیں، اور دوسرے غیر منظم سپاہ جو زیادہ تر جنگی اغراض کے لئے بیکار ہیں۔ اوّل الذکر کے اسلحہ بالکل برطانوی وضع کے ہیں اور وقتاً فوقتاً انگریزی عہدہ دار ان کا معائنہ کرتے رہتے ہیں۔

(۶) حکومت ہند کو ہندوستانی ریاستوں میں برطانوی رعایا، اجانب اور فوجی چھاؤنیوں پر اقتدار حاصل ہے۔

(۷) ہر ریاست کے متعلق برطانوی ہندی حکومت کا ایک قائم مقام رہتا ہے جو بڑی ریاستوں میں ریزیڈنٹ کہلاتا ہے۔ بعض مرتبہ کئی ریاستیں ایک ریزیڈنٹ، یا ایجنٹ کے ماتحت کر دی جاتی ہیں اور سب سے چھوٹی ریاستوں میں بعض مرتبہ نزدیک کے ضلع کا کلکٹر یا قسمت کا کمشنر ایجنٹ کے فرائض انجام دیتا ہے [۱۱]۔

---

[۱۱] جیسے کمشنر روہیلکھنڈ ریاست رام پور کے لئے حکومت ہند کا ایجنٹ ہے۔

(۸) نرندر منڈل یا ایوان والیان ریاست :- یہ گورنر جنرل کی صدارت میں سالانہ نشست کرتا ہے۔ لیکن جب سے وفاقیہ کا سوال پیدا ہوا ہے اس کی اہمیت کچھ گھٹ گئی ہے۔ باوجودیکہ اس میں انفرادی عہدناموں پر بحث نہیں ہو سکتی تھی تاہم اس سے یہ فائدہ ضرور ہوا کہ بہت سے چھوٹے والیان ملک کو اس بات کا احساس شاید پہلی مرتبہ ہوا کہ ان میں اور سرکار انگریزی میں کسی قسم کے عہدنامے بھی تھے۔ ۱۹۲۱ء میں نرندر منڈل کا آغاز ہوا اور اس کے افتتاحی جلسے میں والسرائے بہادر نے لفظ "تفوق" استعمال کیا جو اس روز سے گویا انگریزوں اور والیان ریاست کے تعلق کو ظاہر کرنے لگا ہے۔

(۹) ریاستوں کے وفاقیہ ہند میں شرکت کا مسئلہ :- اس کے سیاسی اور معاشی دونوں پہلو سمجھنے چاہیئے۔ جہاں برطانوی ہند ایسے محاصل جیسے بحری محاصل، نمک، چالو سکہ، ڈاک، ریل، تار کا محصول، چنگی وغیرہ پر قابو ہے؛ وہاں والیان ملک کو ان محاصل کے تعین پر کوئی قابو نہیں، حالانکہ ان کا براہ راست اثر ان کے ریاستوں پر پڑتا ہے۔ والیان ریاست پر وفاقیہ ہند کا داخلہ اختیاری رکھا گیا ہے۔ لیکن اغلب امر ہے کہ بہت جلد اکثر ریاستیں وفاقیہ میں شریک ہو جائیں گی۔ واقعہ یہ ہے کہ اس وقت بھی حکومت ہند اور ریاستوں کے تعلقات ایک حد تک وفاقی اصول پر مبنی ہیں، اس لئے کہ علاوہ ان امور کے جن کا ابھی ذکر ہوا ہے، مرکزی حکومت کو خارجی معاملات، محصول درآمد، فوج،

بندرگاہوں اور (ایک بڑی حد تک) سکہ اور ڈاک خانہ پر اختیارات حاصل ہیں۔

والیان ریاست دستاویزہائے شرکت کے ذریعے سے وفاقیہ میں داخل ہوں گے جس میں ان امور کی صراحت ہوگی جن کی بابت قانون سازی کے اختیارات والی ریاست کی طرف سے وفاقی جماعت مقننہ کو تفویض ہو جائیں گے۔ ریاستوں میں قانون حکومت ہند کا نفاذ دستاویزہائے شرکت کی شرائط کے تحت ہوگا۔

باب ۲۱

دساتیر

دساتیر کی نوعیت۔ استوار اور لچکدار۔ قدامت۔ استوار دساتیر کی ضرورت۔ تبدیلی استوار۔ واقعی حملہ۔ آمریت۔ شکست دستور پر تہدید۔ تاویل دستور اور تغافل

دساتیر کی نوعیت۔ اس سے قبل جب اقتدار اعلیٰ پر تبصرہ کیا گیا تھا اس وقت یہ بتایا گیا تھا کہ ایک نوع قوانین کی وہ ہوتی ہے جس کے ذریعہ سے حکومتی کل پرزوں کی تنظیم کا پتہ چلتا ہے[1] اگر غور کیا جائے تو یہ قوانین سیاسی اعتبار سے سب سے اہم قوانین ہوتے ہیں اس لئے کہ انھی پر ملک کی امن وامان اور عافیت کا دار ومدار ہوتا ہے اور انھی کے ذریعے سے ملک کی ہیئت حاکمیہ کی تنظیم ہوتی ہے۔ حکومت میں جو عناصر شریک ہیں ان کی کیفیت، حکومت کی نوعیت کہ آیا وہ فردی ہے یا وفاقی، عمومی ہے یا عددی، اس میں بادشاہ ہے یا اس کا انتظام جمہوری طور پر کیا جاتا ہے، اور اگر بادشاہ ہے تو اس کے کیا اختیارات ہیں، ملک میں کوئی جماعت مقننہ بادشاہ کی ذاتی مجلس سے جداگانہ ہے یا نہیں اور بادشاہ اور اس مجلس کے باہمی سیاسی تعلقات کیسے ہیں، انتظام کے اغراض سے ملک کو کس قسم کے رقبات میں تقسیم کیا گیا ہے اور ان رقبات کا انتظام مرکزی ادارات میں ادارات کرتے ہیں یا مقامی امور

[1] باب ۶ و ۱۵۔

میں مقامی ادارات کو کچھ اختیارات حاصل ہیں، ملک کا عدلی انتظام کن اصول پر مبنی ہے، آیا عادل دوسرے ادارات کے ماتحت ہیں اور ہیں تو کس حد تک، یہ سب امور ہیں جن کی نوعیت دستوری تصور کی جاتی ہے۔ اس سے پچھلے ابواب میں ہم نے اعضائے حکومت پر نظر ڈالی ہے۔ اب یہ باقی رہ گیا ہے کہ یہ دکھائیں کہ کسی ملک میں یہ اعضائے حکومت کس حد تک مستقل ہوتے ہیں اور ان کی ہیئت میں تبدیلی کرنے کے کیا طریقے رائج ہیں۔

سب سے پہلے وساتیر کی نوعیت پر نظر ڈالنے کی ضرورت ہے۔ ہم دیکھ چکے ہیں کہ قوانین دو قسم کے ہوتے ہیں، ایک تحریری قوانین یعنی وہ قوانین جن کے اصول ضبط تحریر میں آ گئے ہیں اور دوسرے وہ قوانین جو زیادہ تر رواجی ہیں[1]۔ ممکن ہے کہ تحریری قوانین بھی قدیم رسم و رواج پر مبنی ہوں، لیکن چونکہ یہ ضبط تحریر میں لائے ہوئے ہوتے ہیں اس لئے ان کے الفاظ و مطالب کا تعین بہ سبب محض رواجی قوانین کے زیادہ آسان ہوتا ہے اور ہر شخص کو اس کا علم ہو سکتا ہے کہ ٹھیک وہ کیا اصول ہیں جن بنا پر قانونی چارہ جوئی کی جا سکتی ہے۔ لیکن جیسا اس سے قبل دکھایا جا چکا ہے، قانون خواہ کیسا ہی تحریری کیوں نہ ہو یہ عادل کی تجویز سے پہلے طے کرنا ناممکن ہوتا ہے کہ وہ کس طرح کسی خاص حالت و کیفیت پر منطبق ہوگا[2]۔ پھر عادلوں کے نظائر کی وجہ سے تحریری قوانین

---

[1] باب ۷، ۱۱، لار۔

[2] اس اصول کا سب سے عجیب و غریب مظاہرہ نازی جرمنی میں ہوا ہے۔ یہاں (ایک وزارتی قانون کے ذریعے ۲۸ جولائی ۱۹۳۵ء میں نافذ ہوا) اگر عادل سمجھے کہ ملزم کو

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۳۰۷ پر ملاحظہ ہو)

میں روز بروز وسعت پیدا ہوتی جاتی ہے۔ اور جب تک ان پر نظر ثانی کر کے نئے سانچے میں نہ ڈھالا جائے ان کی حیثیت بھی کم و بیش اسی طرح سیالیت کی طرف مائل ہوتی ہے جیسے غیر مکتوبی قوانین کی۔[4]

استوار اور لچکدار۔ تقریباً یہی کیفیت دساتیر کی بھی ہے۔ بعض دساتیر مکتوبی ہوتے ہیں یعنی سیاسی اداروں کے باہمی تعلقات اور حکومت اور اس کے اعضا کی نوعیت اجمالاً یا صراحتہً ایک وثیقے میں مندرج ہوتی ہے جسے دستور کہتے ہیں، اور اس خطرے سے بچنے کے لئے کہ کہیں جلد جلد تبدیلی کی وجہ سے دستور غیر معین نہ ہو جائے، اس میں ترمیمیں کرنے کا حق محدود ہوتا ہے یعنی اس میں ترمیمیں معمولی قوانین کی ترمیموں سے زیادہ دشواری کے ساتھ کی جا سکتی ہیں۔ اس کے برعکس دوسری قسم کے دساتیر ایسے بھی ممکن ہیں جو غیر موضوعہ قوانین کی طرح غیر مکتوبی ہوں یعنی جن کی بنا محض رسم و رواج اور نظائر پر ہو، یا ایسے وثائق پر جن کی نوعیت تو دستوری ہو لیکن جن کا رتبہ معمولی قوانین سے زیادہ نہ ہو اور جن میں ترمیم معمولی قوانین کی طرح کی جا سکتی ہو۔ ایسے دساتیر کو ہم لچکدار کہیں گے اور ان دساتیر کو جن کی تبدیلی میں معمولی قوانین کی تبدیلی سے زیادہ دقت ہوتی ہے انہیں استوار کہتے ہیں۔

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۳۰۶) عام تعزیری اصول یا "تندرست جذبۂ عامہ" کے تحت سزا ملنی چاہئے تو اسے سزا دینے میں دریغ نہ کرنا چاہئے خواہ قانوناً ملزم سزا کا مستحق نہ ہو۔ دیکھو "سالنامہ مدبرین" ۱۹۳۶ء صفحہ ۹۶۰

[4] دیکھو بالا، باب ۷۔

یہ ضروری نہیں کہ مکتوبی دساتیر بالالتزام استوار ہوں اس لئے کہ یہ بالکل ممکن ہے کہ ان ممالک میں جہاں مکتوبی دساتیر رائج ہوں ان دساتیر کی ترمیم معمولی قوانین کی طرح ہو سکے۔ مکتوبی دساتیر میں ایک ممتاز دستور ۱۸۴۸ء کا اطالوی دستور ہے، جس میں تبدیلی یا ترمیم کا کوئی معین طریقہ نہیں دیا ہوا تھا اور یہ خیال پیدا ہو گیا کہ اس کی ترمیم معمولی قوانین کی طرح ممکن ہے۔ یہ واقعہ ہے کہ اس دستور کی ترمیم اتنی مرتبہ اور اتنے مختلف اصول کے تحت ہوتی رہی ہے کہ اس کی صورت بالکل مسخ ہو گئی ہے، اور مشکل سے کوئی انصاف پسند شخص ہو گا جو سمجھتا ہو کہ آج کل کی فاشی اٹلی کا وہی دستور ہے جو ۱۸۴۸ء میں شاہ شارلو البرٹو نے اٹلی کو دیا تھا۔ اسی طرح فرانس کے دستور کے وہ حصے جو خاص طور پر قوانین اساسی ۱۸۷۵ء کے اجزا نہیں ہیں، جیسے محکمۂ عدلیہ کی ترکیب یا وہ اجزا جو اس دستور کے اجزا نہیں رہے، جیسے مجلس سینات کی ترکیب[۵] لچکدار حصے اجزا ہیں، حالانکہ فرانس کا دستور استوار تصور ہوتا ہے۔ انگلستان کا دستور غیر مکتوبی تصور کیا جاتا ہے لیکن مشکل سے یہ صورت حال سمجھ میں آسکتی ہے جس کے تحت ایسے دستاویزات جیسے منشور اعظم اور عرضداشت حقوق کو معمولی

---

[۵] مجلس سینات کی ترکیب اساسی قوانین ۱۸۷۵ء کا جزو تھی، لیکن ۱۸۸۴ء میں اسے اساسی قوانین کے زمرہ سے نکال کر "عضوی قانون" کر دیا گیا اور ترمیم وغیرہ کے اغراض سے اس کا وہی رتبہ ہو گا جو معمولی قوانین کا ہے۔ فرانس کے قوانین کے لئے خاص طور پر ڈائسی: "تمہید قانون دستوری" Dicey: Introduction to the Law of the Constitution تتمہ (۱)۔

قوانین کی طرح بدل دیا جائے۔

قدامت۔ اگر غور کیا جائے تو ہم محسوس کریں گے کہ لچکدار دساتیر استوار سے زیادہ قدیم ہیں یوں تو دستور کے معنی دو لفظوں میں طرز حکومت کے ہیں اور کوئی ایسی مملکت نہیں ہے جس کی حکومت کا ایک معین طرز نہ ہو۔ لیکن خاص طور پر دستور کا تخیل یعنی ایسے طرز حکومت کا تخیل جو قطعی طور پر دوسرے قوانین سے ممتاز ہو نسبتہً جدید ہے۔ آج کل جو دستور رائج ہیں ان میں سب سے قدیم دساتیر سوئیزرستان کے بعض کینٹنوں اور انگلستان کے دساتیر ہیں جن میں سے اول الذکر کی تاریخ ۱۲۹۱ء کے کینٹنوں کی اتحاد اور ثانی الذکر کی تاریخ کم و بیش مسلسل ۱۲۶۵ء تک پہونچتی ہے۔ سوئیزرستان کے کینٹنوں کے دساتیر سب کے سب استوار ہیں یعنی ان میں تبدیلی کے لئے چند خاص ضابطوں اور قاعدوں پر عملدرآمد لازم آتا ہے۔ قدیم دساتیر میں انگلستان ہی کا دستور ایسا ہے جو کم از کم جہاں تک الفاظ قانون کا تعلق ہے بالکل لچکدار ہے یعنی دستور بالکل اسی ضابطے سے بدلا جا سکتا ہے جس ضابطے سے معمولی قوانین انیسویں اور بیسویں صدی کے قوانین اصلاح، جن کی رو سے کروڑوں شہریوں کو رائے دہی کا حق دیدیا گیا، بالکل اسی طرح بدلے گئے جیسے معمولی سے معمولی قوانین۔ حقیقت میں یہ انگریزوں کے محتفظ جبلت کا ہی نتیجہ ہے کہ دستور کی شکل اس قدر دیرپا ہے اور انگلستان کے دستوری اصول ان کی

۱؎ اس بحث کے لئے دیکھو برائس: "دساتیر" Bryce: Constitutions باب ۱

خصلت میں داخل ہو گئے ہیں، ورنہ بالکل ممکن تھا کہ جیسے روز بروز قوانین میں تبدیلیاں ہوتی رہتی ہیں ویسے ہی دستوری تبدیلیاں بھی ہوتی رہتیں۔

اگر نظر غائر سے دیکھا جائے تو معلوم ہوگا کہ یہ دستور انگلستان کی لچکداری ہی ہے کہ جس نے اس ملک فرانس اور بر اعظم یورپ کے دوسرے ممالک کی طرح کے انقلابوں سے بچایا ہے۔ بادشاہ، دارالامرا، دارالعوام، کابینہ، محکمہ عدلیہ سب کی شکل بجنسہ وہی ہے جو انگریزی انقلاب ۱۶۸۸ء کے بعد تھی، بلکہ سوائے جزوی تبدیلیوں کے وہی ہے جو سترہویں صدی کے ابتدا میں تھی، لیکن بیرونی ڈھانچے کے سوا پورے نظام کی حقیقت بدل گئی ہے، اور بجائے اس کے کہ دستور کا مرکز ثقل بادشاہ کی ذات ہو، اب وہ قطعی طور پر دارالعوام یا مجلس کابینہ کو منتقل ہو گیا ہے[۵۹]۔ اگر انگلستان کا دستور استوار ہوتا، یعنی اس میں تبدیلی کرنے کے لئے خاص طریقے استعمال کرنے پڑتے یا اگر نظائر دستوری کا لحاظ نہ رکھا جاتا، تو ممکن ہے کہ نئے عمومی خیالات پیدا ہونے پر انقلاب ہو جاتا اور ملک کو اسی طرح کے مدوجزر کا سامنا کرنا پڑتا جیسے فرانس کو ۱۷۸۹ء اور بعد کے سالوں میں۔ انگلستان کا جیسا لچکدار دستور اسی لئے بچ رہا ہے کہ ایک طرف تو انگریزوں کے استحفاظی خصائل کی وجہ سے دستور کا ڈھانچا قدیم اور ملوکی ہے، دوسری طرف دستوری لبت وکشاد کی وجہ سے اس ڈھانچے میں جو روح کارفرما ہے وہ جدید اور عمومی ہے۔

---

۵۹ ارتقائی منازل کے مختصر بیان کے لئے شٹرونگ: حال کے سیاسی دساتیر: Strong: Modern Political constitutions باب ۶۔

الغرض یہ نہ سمجھنا چاہیے کہ ہر ملک میں لچکدار دستور ضرور کامیاب ہوگا، بلکہ ان ممالک میں جہاں قدیم روایات کی زیادہ وقعت نہیں یا جہاں کے باشندوں کے دماغ قانونی نظائر اور اشکال کی زیادہ پرواہ نہیں کرتے، ایسے ممالک میں لچکدار دستور ناکام ہوگا۔ لچکدار دستور والے ممالک میں اگر جدت کرنے کی خواہش ہو گی تو معنوی جدت کافی سمجھی جائے گی خواہ ظاہری اشکال وہی قدیم رہیں۔ لیکن ان ممالک میں جہاں استوار دستور کا رواج ہے وہاں نئے خیالات کے لوگ عام طور پر صرف معنوی تبدیلی پر اکتفا نہیں کرتے بلکہ اشکال بھی بدلنے کے خواہاں ہوتے ہیں۔ ساتھ ہی لچکدار قانون والے ممالک میں اگرچہ بظاہر حکومت کی باگ عوام کے قبضے میں ہو تاہم حکومت کی تفصیلات کا دارومدار ایک طرح کی اعیانیت کے قبضے میں ہوتا ہے اس لئے کہ لچکدار دستور کی کارفرمائی کے لئے جس ذہانت، تدبر اور معلومات کی ضرورت ہوتی ہے، ان کے حامل علی العموم عوام الناس نہیں ہوتے۔ اس کے برعکس استوار دستور والے ممالک میں جو دستور بنایا جاتا ہے وہ عام طور پر طبقہ اوسط یا طبقہ ادنے کے اثرات کا نتیجہ ہوتا ہے۔ چنانچہ ایسے ممالک میں بہ نسبت اول الذکر ممالک کے عوام کا اثر زیادہ ہوتا ہے[۵۵]۔

استوار دساتیر کی ضرورت جب انگلستان جیسے ملک کے لوگ (جہاں لچکدار قانون رائج ہے) دوسرے ممالک میں اپنی نوآبادیاں بناتے ہیں اور ان میں سے بعض میں ایک طرح کا سوراج قائم کرتے ہیں تو ظاہر ہے کہ وہاں کسی قسم کی روایات نہ ہونے کی صورت میں کسی نہ کسی قسم کے دستاویزی دستور جو

---

۵۵ دیکھو برائس، حسب بالا۔

عام طور پر استوار ہوتا ہے، قائم کرنے کی ضرورت پیش آتی ہے۔ اس کے علاوہ استوار دستور بعض دوسری صورتوں میں بھی ضروری ہوتا ہے۔ وفاقی مملکت کے قیام کے وقت اس کی ضرورت پیش آتی ہے کہ جدید مرکزی حکومت اور مختلف اجزائی ریاستوں کے باہمی تعلقات کو معین کیا جائے اور یہ طے کیا جائے کہ کون کون سے ادارات مرکز کے تحت ہوں گے اور کون سے ریاستوں کے متعلق رہیں گے۔ چنانچہ یہ امور وفاقی دستور میں شامل کر دئے جاتے ہیں۔ نیز چونکہ نہ تو مرکز کی خواہش ہوتی ہے کہ ریاستیں اس کے علی الرغم دستور تبدیل کر دیں اور نہ ریاستیں یہ چاہتی ہیں کہ محض مرکزی ادارات کے ذریعے سے دستور میں تبدیلی ہو سکے، اس لئے اس دستور کی ترمیم کو ذرا دقت طلب کر دیا جاتا ہے۔ ایسے کہ اس ترمیم کے وقت مرکز اور ریاستوں دونوں کی رائے لازم ہو۔ تیسری شکل استوار دستور کی اس وقت پیدا ہوتی ہے جب کسی انقلاب کے وقت انقلابی اپنی فتح و نصرت کا مظاہرہ ایک استوار مکتوبی دستور کی شکل میں کرتے ہیں، اور بعض مرتبہ تو (جیسا انقلاب فرانس کے دستوروں میں ہوا) ان دساتیر کو ناقابلِ ترمیم کر دیتے ہیں، ورنہ ترمیم کو دشوار ضرور کر دیتے ہیں۔ چوتھے یہ بھی ممکن ہے کہ کسی ملک کا بادشاہ خواہ اپنی خوشی سے ورنہ بیرونی دباؤ سے مجبور ہو کر اپنی رعایا کو دستور عطا کرے جو اکثر مکتوبی اور استوار ہوتا ہے۔

تبدیلی دستور۔ استوار دستوروں کی تبدیلی کے لئے کئی طریقے اختیار کئے گئے ہیں۔ ایک تو وہ طریقہ ہے جو مختلف شکلوں میں بلجیم، رومانیا، ممالک متحدہ امریکہ اور بعض دوسرے ممالک میں رائج ہے، یعنی دستور کی

تبدیلی کے لئے جماعت مقننہ کی ایک خاص اکثریت جو ⅔ یا ¾ ہوتی ہے، لازم کر دی جائے، یا جیسے فرانس میں قاعدہ ہے، دستوری تبدیلی صرف اس وقت ممکن ہو جب دونوں ایوان مل کر رائے دیں اور ایک خاص اکثریت سے ترمیم کو منظور کریں۔ دوسرا طریقہ وہ ہے جو ممالک متحدہ امریکہ میں ممکن ہے اور جو یوگوسلافیہ اور بلغاریہ میں رائج ہے، یعنی دستوری ترمیم کے لئے ایک مخصوص ایوان کا انتخاب کیا جائے۔ تیسرا طریقہ سوئٹزرستان اور ممالک متحدہ امریکہ والا ہے، جس کے تحت دستوری ترمیم کے لئے اجزائی ریاستوں کی ایک خاص اکثریت کا ہونا لازم ہے، اور چوتھا طریقہ وہ ہے جس میں دستوری ترمیم کے لئے مراجعہ کی ضرورت ہوتی ہے جیسے سوئٹزرستان میں۔

لیکن یہ تصور نہیں کرنا چاہئے کہ استوار دستور والے ممالک میں دستور کے بعض حصے اثرات زمانہ سے لچکدار دستور کی طرح خود بخود تبدیل نہ ہوتے ہوں گے یا یہ کہ لچکدار دستور والے ملکوں میں بعض ایسے دستاویزات کا وجود نہ ہوگا جو دستور کی بنیاد اور اساس قرار دئے جاتے ہوں۔ انگلستان کا قانون ضرور لچکدار ہے، لیکن جیسا کہ اس سے قبل کہا جا چکا ہے، اس ملک کے بعض اہم دستاویزات جیسے منشور اعظم، عرضداشت حقوق، دستاویز حقوق، قانون بندوبست وراثت اور ایسے بعض دوسری دستاویزات جن اصول پر مبنی ہیں ان کی تبدیلی تقریبًا اسی طرح ناممکن ہے جیسے فرانس کے انقلابی دساتیر میں تبدیلی۔ اسی طرح استوار دستور والے ممالک میں بعض دستوری امور ایسے ہیں جن میں تبدیلی معمولی قوانین کی طرح ہو سکتی ہے، جیسے

فرانس میں مجلس سینات کی ترکیب اور دارالنائبین کے انتخاب کا طریقہ۔ یہاں یہ بھی ذکر کردینا مناسب ہے کہ بعض دستاویزات دستوری میں ایسے امور کا ادخال بھی ہوتا ہے جن کا دستور سے کسی قسم کا تعلق نہیں ہوتا اسکی وجہ یہ ہے کہ ملک ان امور کو اس قدر ضروری اور لازمی تصور کرتا ہے کہ ان کی ترمیم کے لئے وہی ضابطہ لازمی کردیا جاتا ہے جو ترمیم دستور کے لئے ہو۔ اس کی بین مثال ممالک متحدہ امریکہ کی ان دو دستوری ترمیموں سے دی جاسکتی ہے جن میں سے ایک کے ذریعہ سے شراب سازی اور اس کا استعمال ممنوع قرار دیا گیا اور دوسرے کے ذریعے سے اسے جائز گردانا گیا، یا سوئیزرستان کے دستور کا وہ جز جس کے ذریعے سے کسی جانور کو خون نکال کر مارنا خلاف قانون ہے[۹]۔

واقعی عملدرآمد۔ یہ تو معین امور دستوری کا ذکر ہوا۔ علاوہ ان امور کے ہر ایک ملک میں، خواہ اس میں استوار دستور رائج ہو یا لچکدار، واقعی عملدرآمد کا بڑا اثر ہوتا ہے۔ عملدرآمد ایسے رسم ورواج اصول یا ہدایات کو کہتے ہیں جن کی خلاف ورزی کی حالت میں خلاف ورزی کرنے والے پر کسی باضابطہ عدالت میں مقدمہ نہیں چلایا جاسکتا[۱۰]۔ غیر مکتوبی دستور زیادہ تر ایسے ہی عملدرآمدوں پر مبنی ہوتا ہے۔

---

۹ دیکھو لوول: "براعظمی یورپ میں حکومتیں اور فریق" Lowell: Government Parties in continental Europe سوئیزرستان کا بیان۔
شیوا راؤ: "زمانۂ حال کے دساتیر" Shiva Rao: Modern Constitutions دستور سوئیزرستان دفعہ ۲۵۔

۱۰ ڈائسی حسب بالا، باب ۱۴

چنانچہ انگلستان میں ایسے اہم مسائل جیسے دارالعوام میں کسی اہم مسئلے پر مخالف رائے پر کسی کابینہ کا استعفا، کابینہ کی مجموعی ذمہ داری، کسی ایسے عہد نامے پر دستخط نہ کرنا جو مجلس دارالعوام کے اکثریت کے رائے کے مخالف ہو، یہ امور ایسے ہیں جن کا قانون میں کہیں تذکرہ نہیں۔ اسی طرح بادشاہ کے حق امتناع کا استعمال کئی ادوسو برس سے نہیں ہوا اور اب شاید کبھی نہ ہو۔ یہ کیفیت صرف لچکدار دساتیر ہی میں نہیں ہوتی بلکہ ان ممالک میں بھی نظر آتی ہے جن کے دساتیر استوار نوعیت کے ہیں۔ شاید دنیا میں سب سے زیادہ استوار دستور ممالک متحدہ امریکہ کا ہے، چنانچہ ڈیڑھ سو سال سے زیادہ عرصہ میں صرف بیس ترمیمیں ہوئیں ہیں جن میں سے پہلی دس ترمیمیں دو برس کے اندر، گیارہویں اور بارہویں ایک ساتھ اور تین ایک عظیم الشان خانہ جنگی کے بعد ہوئیں، چنانچہ اگر دیکھا جائے تو امریکہ میں ترمیم کی کل ۱۷۸۹ء سے اس وقت تک صرف ۹ مرتبہ چلی ہے۔ تاہم عملدرآمد کا اثر امریکی دستور پر بھی یقیناً پڑا ہے۔ جیسا ایک نہایت ممتاز ماہر دستور امریکہ نے کہا ہے، "یہ امید کہ الفاظ کا کوئی مجموعہ خواہ اس کی تشکیل کیسے ہی غور و فکر کے ساتھ کیوں نہ ہوئی ہو، لوگوں کے جذبات اور خیالات کو ہمیشہ کے لئے محدود کر دیگا، بالکل لا طائل امید ہے"[۱] امریکہ میں جو خاموش تبدیلی قانون کے دستور کی تاویل میں ہو رہی ہے اور ساتھ ہی ساتھ امتداد زمانہ اور مختلف اثرات و ماحول کی وجہ سے بعض دستوری ادارات کے وہ معنی نہیں رہے جو اس کے مؤسس چاہتے تھے۔ مثال کے طور پر چند

[۱] برائس: "دساتیر" لچکدار۔

امور کا ذکر کافی ہوگا۔ مؤسّسوں نے اس خیال سے کہ صدر جمہوریہ ملک کا اعلےٰ اور ممتاز ترین فرد ہونا چاہیئے۔ انتخاب کا اختیار ایک منتخب شدہ جماعت کو دیا تھا، لیکن سیاسی فریقوں کی جکڑ بند اور انتہائی انضباط کی وجہ سے ان انتخاب کنندوں کو آزادانہ رائے دینے کا کوئی اختیار نہیں رہا، جس کی وجہ سے جس فریق کی مجلس انتخاب کنندہ میں اکثریت ہوتی ہے اسی کا نمایندہ بالالتزام صدر مقرر ہوتا ہے، چنانچہ صدر کے واقعی انتخاب سے بہت پہلے، یعنی مجلس انتخاب کے اراکین کے تقرر پر ہی دنیا کو معلوم ہو جاتا ہے کہ صدر کون مقرر ہوگا اور مبارکبادوں کی بوچھار ہونے لگتی ہے۔ اسی طرح گو دستور میں کہیں اس کا ذکر نہیں کہ کوئی شخص صدر جمہوریہ کتنے مرتبہ منتخب ہوگا لیکن رواج یہ پڑ گیا ہے کہ کوئی شخص دو مرتبہ سے زیادہ اپنے آپ کو صدارت کے لئے پیش نہیں کرتا، اور شاید آئندہ بھی کبھی نہیں کرے گا۔ تیسری تبدیلی یہ ہوئی ہے کہ گو مجلس سینات کو یہ حق حاصل ہے کہ جن اعلےٰ عہدہ داروں کو صدر نامزد کرے تقرر کو نامنظور کر دے، لیکن اب اس حق کو کبھی استعمال میں نہیں لایا جاتا۔

اسی طرح ہر ایوان میں ہر فریق کی ایک بزک ہے جس کے ہر حکم کی تعمیل ہر رکن پر فرض ہو گئی ہے۔[۱۲] اور یہ اسی قسم کے دوسرے رواج ہیں جو ملک میں اتنے ہی مستحکم ہو گئے ہیں جتنے خود دستوری دفعات، گو ان کی بنیاد کسی قانون اور آئین پر نہیں اور نہ ان کے توڑنے والے پر کسی قسم کی قانونی چارہ جوئی کی جاسکتی ہے۔

---

[۱۲] برائس: "دولت عامہ امریکہ" Bryce: American commonwealth باب ۲۴

شکست دستور پر تہدید۔ اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ دستوری قانون کی خلاف ورزی پر کیا چارہ جوئی ہو سکتی ہے۔ اس سلسلے میں ایک عجیب و غریب مثال انگلستان کے منشور اعظم سے دی جا سکتی ہے جو اس زمانے کا ایک طرح کا مکتوبی دستور تصور کرنا چاہیئے۔ منشور اعظم کے دفعہ ۶۱ کی رو سے منتخب شدہ امرا کو یہ باضابطہ اختیار دیا گیا تھا کہ اگر شاہ جان منشور کے دفعات کی خلاف ورزی کرے تو وہ اس کے خلاف بغاوت کر دیں[۱۹]۔ یہ محض مثالاً بیان کیا ہے، اس لئے کہ حق بغاوت اگر کوئی حق ہے تو وہ آج کل دستور سے باہر تصور کیا جاتا ہے۔ انگلستان میں بادشاہ کو قانونی دست برد سے مامون قرار دیا جاتا ہے، جس کی وجہ سے چودھویں صدی عیسوی میں مواخذہ کا طریقہ رائج ہوا، یعنی اگر کسی شاہی ملازم سے کوئی خلاف آئین کام سرزد ہو جائے تو اس کے وزرا پر دارالعوام کی طرف سے دارالامرا میں باضابطہ مقدمہ چلایا جاتا۔ اب آج کل یہ سمجھنا چاہیئے کہ مواخذہ کا طریقہ مسدود ہو چلا ہے اور اس کی بجائے محض اس پر اکتفا کیا جاتا ہے کہ اگر دارالعوام کسی وزیر کے خلاف عدم اعتماد کی قرار داد منظور کر دے تو اسے مستعفی ہونا پڑتا ہے۔ اگر کوئی وزیر مستعفی نہ ہو تو اس کا فوری اثر یہ ہوگا کہ دارالعوام اخراجات سلطنت کے لئے روپیہ کی منظوری نہیں دے گا اور نہ جو "قانون افواج" سال بسال منظور ہوتا ہے اسے منظور کرے گا جس کی وجہ سے ایک تو خرچ کے لئے ایک پیسہ بھی محصل

---

[۱۹] اس کے لئے دیکھو ٹسول لینگ میڈ: "تاریخ دستور انگلستان"
Taswell Langmead: English Constitutional History - باب ۴۔

کا لینا خلاف قانون ہوگا دوسرے ملک کی حفاظت کے لئے فوج نہیں رہے گی۔

تاویل دستور اور عدالت جہاں تک تاویل دستور کا تعلق ہے یعنی یہ کہ آیا کسی ادارے کا کوئی فعل خلاف دستور تو نہیں ہے، تو اس بارے دو مختلف طرز عمل رائج ہیں۔ بعض ممالک، مثلاً ممالک متحدہ امریکہ میں اس مسئلہ پر تجویز ناطق کا اختیار عدالت عظمیٰ کو حاصل ہے اگو بدون کسی خاص مقدمہ کے عدالت عظمیٰ کے سامنے جانے کے عدالت عظمیٰ کسی منظور شدہ قانون کو خلاف آئین نہیں کہہ سکتی۔ عدالت عظمیٰ کے جماعت مقننہ پر اس تفوق کی سب سے بڑی وجہ یہ ہے کہ وفاقیہ میں جو دستور ہوتا ہے وہ درحقیقت مرکزی ادارات اور ریاستوں کے مابین ایک طرح کی مفاہمت اور عہدنامہ ہوتا ہے، اور اس کی ضرورت ہوتی ہے کہ کوئی ادارہ ایسا ہو کہ دونوں فریقوں کے مابین نزاع کی صورت میں غیر جانبدارانہ اور منصفانہ فیصلہ کر دے۔ اس کے برعکس ان ممالک میں جہاں فردی طرز حکومت رائج ہے وہاں علی العموم دستوری تفوق کسی عدالت کو حاصل نہیں ہوتا بلکہ دستور کے تحت جماعت مقننہ کو حاصل ہوتا ہے۔ سوال یہ پیدا ہو سکتا ہے کہ یہاں اگر جماعت مقننہ کوئی ایسا قانون منظور کر دے جس کا اسے حق نہیں ہے جو اس کے حیطۂ اقتدار سے باہر ہے، تو ایسی حالت میں کیا ہوگا۔ مثلاً اگر فرانس کی پارلیمنٹ ایک قانون منظور کر دے کہ آئندہ بجائے دو کے ایک ہی ایوان ہو، یا یہ کہ صدر جمہوریہ بجائے سات سال کے آٹھ سال تک دوبارہ منتخب نہ ہو، تو کیا ہوگا۔ جواب یہ ہے کہ اس تک نہ اس قسم کی صورت پیش آئی نہ عدالت نے کسی قانون کو خلاف آئین تصور کیا۔ بعض ممالک میں خصوصاً

ان ممالک میں جہاں قانون انتظامی رائج ہے، عدالت کو دستوری معاملات میں کسی قسم کی مداخلت کا حق دینا "تفریق اختیارات" کے اصول کے خلاف اور آزادی قانون سازی کے منافی تصور کیا جاتا ہے۔ انگلستان جیسے ملک میں جہاں پارلیمنٹ ہی تمام ادارات اور ادارتی اختیارات کا منبع و مرکز ہے، خود اس کے حدود اختیار سے تجاوز کرنے کا مسئلہ ہی پیدا نہیں ہوتا، اور جو کچھ پارلیمنٹ منظور کر لیتی ہے، خواہ وہ دستوری معاملہ ہو یا غیر دستوری، وہی قانون ملکی قرار پاتا ہے۔[۱۲]

---

۱۲ اس کا ایک بڑا ثبوت یہ ہے کہ "قانون پارلیمنٹ ۱۹۱۱ء" کے بموجب صدر دار العوام کی اس سند کے خلاف کہ کوئی خاص قانون، مالی قانون ہے، یا کسی خاص قانون کے منظوری میں وہ تمام مدارج طے ہو چکے ہیں جو قانون پارلیمنٹ ۱۹۱۱ء کے معین کردہ ہیں، بالکل ناطق قرار دی جائے گی اور کسی عدالت میں اس کے خلاف کوئی چارہ جوئی ممکن نہ ہوگی۔

ضمیمہ باب ۲

تمثیلات دساتیر

(الف) لچکدار دساتیر۔ انگلستان۔ نیوزلینڈ۔ اٹلی۔ (ب) استوار دساتیر
فرانس۔ سوئیٹزرلینڈ۔ ممالک متحدہ امریکہ۔ اتحاد جنوبی افریقہ۔ آسٹریلیا
روس۔ ہندوستان

(الف) لچکدار دساتیر یعنی وہ دساتیر جن میں تبدیلی بالکل اسی طرح ممکن ہے جیسے معمولی قوانین میں :۔

(۱) انگلستان :۔ یہاں دستوری قوانین اور معمولی قوانین کے درمیان عام طور پر کوئی فرق نہیں سمجھا جاتا۔ قوانین کی منظوری کے دو طریقے ہیں (۱) دارالعوام اور دارالامرا قوانین کو ضابطہ کے مطابق منظور کرلیں اور بادشاہ کے دستخط ہوجائیں۔ اگر دارالامرا منظور نہ کرے تو قانون پارلیمنٹ ۱۹۱۱ء کی رو سے اگر دارالعوام کسی قانون کو جو مالی قانون نہ ہو تین متواتر اجلاسوں میں منظور کرے اور دارالامرا اسے ہر دفعہ نامنظور کرے تو ایسا مسودہ براہ راست بادشاہ کے دستخطوں کے لئے پیش کر دیا جائے گا بشرطیکہ پہلے اجلاس کی دوسری خواندگی اور تیسرے اجلاس کی تیسری خواندگی کے درمیان دو سال کا وقفہ ہو۔ ایسی حالت میں دارالعوام ایک سند منسلک کرے گا کہ قانون پارلیمنٹ کے

لوازمات پورے ہوں گے۔ اس سند کے خلاف کسی عدالت میں چارہ جوئی نہیں کی جا سکے گی لیکن دارالامرا کی ترکیب میں تبدیلی بغیر خود دارالامرا کے منظوری کے نہیں ہو سکتی۔

(۲) نیوزیلینڈ[ۓ] کے قانون دستوری میں جو انگلستان کی پارلیمنٹ کا ایک قانون ۱۸۵۲ء کا ہے، یہ صریحاً لکھا ہے کہ یہاں کی جماعت مقننہ اس قانون کو اسی طرح سے تبدیل کر سکے گی جیسے کسی دوسرے قانون کو۔

(۳) اٹلی میں تمام دستوری تغیرات کے لئے اور وراثت تخت و تاج تبدیلیوں کی تحریکات فاشی مجلس عظمٰے کے سامنے آنے چاہئیں جس میں ۳۰ سے ۴۰ تک ارکان ہوتے ہیں جو سب کے سب فاشی فریق کے رکن ہوتے ہیں[ۓ]۔ لیکن چونکہ اٹلی میں کوئی قانون بدون اس مجلس کی رائے کے نہیں بن سکتا اس لئے (علاوہ دستور ۱۸۴۸ء کے جو ایک لچکدار دستور ہے اور جو اب بھی اٹلی میں برائے نام رائج ہے) یہاں کے فاشی دستور کو بھی لچکدار کہا جا سکتا ہے۔

(۴) جرمنی میں نازی فریق کے برسر اقتدار آنے کے بعد تمام قوانین کا، خواہ وہ دستوری ہو یا غیر دستوری، منبع ہٹلری کابینہ ہے، اور وہ

ۓ دیکھو سٹرونگ، حسب بالا، باب ۷۔

ۓ اٹلی کے دستور کے لئے دیکھو پتی لی نیانی: "اطالوی تخصیصاتی مملکت" Pitigliani: The Italian corporative State باب ۵۔

اہم ترین دستوری قوانین کو تبدیل کر سکتی ہے[۵]

(ب) استوار دساتیر

(۱) فرانس۔ استوار دساتیر میں سب سے لچکدار دستور فرانس کا موجودہ نہایت مختصر دستور ہے جو دراصل ان تین قوانین کا مجموعہ ہے جو فروری اور جولائی ۱۸۷۵ء میں منظور ہوئے تھے۔ یہ پورے دستور پر حاوی نہیں ہیں، چنانچہ بہت سے ایسے معاملات ہیں جو حقیقت میں دستوری ہیں لیکن جنھیں معمولی قوانین کی طرح بدلا جا سکتا ہے۔ خالص دستوری قوانین کی تبدیلی صرف اس طرح ہو سکتی ہے کہ پہلے ترمیم ہر ایوان میں اکثریت سے منظور ہو اور اس کے بعد دونوں ایوان مشترکہ نشست ورسائی میں کریں، اور ترمیم اس مجلس میں جسے جمعیت قومی کہتے ہیں، اکثریت سے منظور ہو جائے۔ لیکن یہ یاد رکھنا چاہئے کہ فرانس کا دستور کبھی ایسے تبدیل نہیں کیا جا سکتا کہ اس کی نوعیت بجائے جمہوری کے ملوکی ہو جائے۔[۶]

سوئیزرستان۔ یہاں کا دستور ۱۸۷۴ء میں مدون ہوا۔ اس کی تبدیلی کے لیے حسب ذیل ضابطے کی ضرورت ہے:۔ (۱) اگر دونوں ایوان کثرت رائے سے

---

[۵] دیکھو سالانہ رجسٹر: The Annual Register سنہ ۱۹۳۶ء صفحہ ۹۵۳۔

[۶] دیکھو رام و شرما: سیاسی نظریہ اور حکومت ہائے حالیہ Ram and Sharma: Political Theory and Modern Government۔ جلد ۲، باب ۹۔

دستوری تبدیلی کے موافق ہوں تو اس کا مراجعہ کیا جائے گا اور ساتھ ہی جملہ کینٹون کے سامنے پیش کیا جائے گا؛ دونوں صورتوں میں اکثریت ہوئی تو ترمیم منظور تصور کی جائے گی (۲) اگر ۵۰ ہزار شہری کسی ترمیم کی تحریک کرنا چاہیں تو یا تو وہ مکمل ترمیم مسودہ کی شکل میں پیش کریں گے ورنہ صرف اصول پیش کریں گے۔ اول الذکر حالت میں جمعیت وفاقی اس ترمیم کے ساتھ اپنے مسودہ کا بھی مراجعہ کر سکتی ہے۔ اگر ان ۵۰ ہزار شہریوں نے صرف اصول ہی پیش کیا تو جمعیت وفاقی کی اصولی منظوری کے بعد مجلس وفاقی (یعنی جماعت عاملہ) اسے قانونی شکل میں لاکر مراجعہ کرے گی۔ اگر جمعیت وفاقی نے ترمیم منظور نہ کی تو پہلے اس مسئلے پر مراجعہ ہوگا کہ آیا عوام کو ترمیم مجوزہ قابل قبول ہے یا نہیں۔

بہرنہج آخری فیصلہ اس طرح کیا جاتا ہے کہ کینٹن میں لوگوں کی اکثریت دیکھی جاتی ہے اور اکثریت کو اس کینٹن کی ایک رائے قرار دیا جاتا ہے اور پھر جس طرف کینٹوں کی اکثریت ہوگی وہی ترمیم کا حشر ہوگا۔[۵۵]

ممالک متحدہ امریکہ: دستور کا نفاذ ۴ مارچ ۱۷۸۹ء میں ہوا۔ اس میں ترمیم حسب ذیل طریقے سے کی جاتی ہے۔ (۱) تحریک: (الف) کانگریس کے ہر دو ایوان کے اراکین کی $\frac{2}{3}$ اکثریت ترمیم کی تحریک پر متفق ہو یا (ب) ریاستوں میں سے $\frac{2}{3}$ کانگریس کو ترمیم کی درخواست کریں اور کہیں کہ کانگریس ترمیم کے لئے ایک مخصوص اجتماع طلب کرے۔ دونوں صورتوں میں آخری منظوری کے لئے ریاستوں کی تعداد کی $\frac{3}{4}$ اکثریت لازم ہے۔[۵۶]

---

۵۵ ایضاً جلد ۳، باب ۳۔

۵۶ ایضاً جلد ۳، باب ۳۔

اتحاد جنوبی افریقہ :- علاوہ مفصلہ ذیل امور کے باقی جملہ دستوری امور معمولی قوانین کی طرح منظور ہو سکتے ہیں۔ استثنائی امور حسب ذیل ہیں :- (۱) ملک کے دیسیوں کے حقوق (۲) دیسی علاقوں، مثلاً بسوٹستان، بچوانستان، سوازیستان وغیرہ کے انتظامات۔ ان امور میں تبدیلی یا ترمیم کے لئے دونوں ایوان یکجا نشست کرتے ہیں اور آخری منظوری کے لئے کم از کم ⅔ اکثریت لازمی ہے۔[۵]

آسٹریلیا :- (۱) اگر ترمیم پہلے ہر ایوان کی اکثریت سے منظور ہو تو اس کے بعد ہر ریاست میں جو مرکزی دار النائبین کے رائے دہندہ ہیں ان سے مراجعہ کیا جاتا ہے۔ (۲) اگر صرف ایک ہی مرکزی ایوان منظور کرے دوسرا نہ کرے اور تین مہینے کے بعد پھر اسی ایوان سے منظور ہو جائے تو گورنر جنرل کو اختیار ہے کہ دوسرے ایوان کی رائے کے ساتھ یا اس کی رائے کے بغیر مراجعہ کرے۔ اگر ریاستوں میں سے زیادہ تعداد میں جو رائے دہندے ہیں ان کی اکثریت سے مراجعہ منظور ہوگا تو ترمیم منظور تصور کی جائے گی۔

لیکن اگر ترمیم سے کسی خاص ریاست کے حدود میں تغیر ہوتا ہو یا کسی ریاست کے ارکان جماعت مقننہ کے تناسب میں کمی ہوتی ہو یا اس کے مخصوص میں کسی قسم کی ترمیم چاہی جاتی ہو تو ایسی حالت میں علاوہ مراجعہ بالا کے خود اس ریاست کے رائے دہندوں کی اکثریت بھی ترمیم کے لئے ضروری ہوگی۔[۶]

روسیا کے جدید دستور کے تحت، جو ۱۹۳۶ء میں نافذ ہوا۔ "مجلس اعلیٰ"

---

[۵] تشریحات حسب بالا، بلیمین

[۶] ایضاً۔

یعنی جماعت مقننہ کو دستوری ترمیمات کرنے کا بھی اختیار ہے بشرطیکہ ہر ایوان کا
⅔ ترمیم کے موافق ہو۔[۹]

ہندوستان کا موجودہ دستور۔ برطانوی پارلیمنٹ کے قانون حکومت ہند ۱۹۳۵ء پر مبنی ہے[۱۰] اور اس میں برطانوی پارلیمنٹ ہی ترمیم کر سکتی ہے، ہندوستانی جماعت ہائے مقننہ کو اس بارے میں معمولاً سفارش کا بھی اختیار نہیں۔ لیکن بعض امور میں ایسی سفارش کا اختیار ہے جس کے متعلق ایک خاص ضابطہ مقرر ہے۔ یہ وہ امور ہیں جن کی نوعیت صوبہ واری یا مرکزی جماعت ہائے مقننہ کی ترکیب، تعداد اراکین اور رائے دہی کے متعلق ترمیمات کی ہو بشرطیکہ ان ترمیمات کا تعلق اس مناسبت سے نہ ہو جو دونوں ایوانوں کے اراکین کی تعداد سے یا مرکزی جماعت مقننہ کے برطانوی ہند اور ہندوستانی ریاستوں کے ارکان کے درمیان ہے۔

ایسی ترمیموں کے متعلق جو ضابطہ قرار پایا ہے وہ یہ ہے کہ

(۱) صوبہ واری یا مرکزی وزیر مجلس وزراء کی طرف سے دونوں ایوانوں میں تحریک کرے اور اس تحریک کی دونوں ایوانوں میں منظوری ہو۔

(۲) دونوں ایوان گورنر یا گورنر جنرل کے سامنے ایک معروضہ پیش کریں اور

---

۹ سالانہ رجسٹر" Annual Register ۱۹۳۱ء حصہ ۲ صفحہ ۱۰۱۔

۱۰ اس قانون کا ایک اچھا خلاصہ ایڈی و لاٹن کی کتاب "ہندوستان کا جدید دستور" Eddy and Lawton : India's new constitution میں دیا ہوا ہے۔

استدعا کریں کہ یہ معروضہ ملک معظم کے سامنے پیش کیا جائے تاکہ ملک معظم پارلیمنٹ کو ایوان کی خواہش سے آگاہ کردیں۔

(۳) گورنر یا گورنر جنرل یہ معروضہ وزیر ہند کے پاس روانہ کریں تو اس کے ساتھ ساتھ اپنی رائے بھی بھیجیں کہ اس ترمیم کا کسی خاص اقلیت پر کیا اثر پڑیگا اور ساتھ ہی اقلیت متاثرہ کے خیالات کی بھی ترجمانی کریں۔

(۴) وزیر ہند تمام کاغذات کو پارلیمنٹ کے روبرو پیش کریں گے۔

لیکن یہ یاد رکھنا چاہیے کہ اس قسم کی ترمیم کا حق (سوائے عورتوں کی حق رائے دہی کے) نفاذ دستور سے دس سال کے اندر حاصل نہیں ہوگا، گو پارلیمنٹ کو جب چاہے کسی قسم کی ترمیم کا حق حاصل ہے۔ نیز کسی ریاست کی نیابتی جماعت مقننہ میں کوئی ترمیم بدون اس ریاست کے والی ملک کی مرضی کے خلاف نہیں ہوسکے گی۔

باب ٢٢

بین الاقوامی ہئیت

مملکت کا مقصد اعلیٰ۔ قومی اور بین الاقوامی نظریات۔ بین الاقوامی تعلقات کی تاریخ کا ارتقا۔ انجمن اقوام کا جنم۔ اعضائے انجمن اقوام۔ تصفیہ تنازعات بین الاقوامی عدالت۔ تنظیم مزدور۔ تفویض۔ اقلیتیں۔ تہذیب۔ انجمن اقوام کا ارتقا

مملکت کا مقصد اعلیٰ۔ اس سے قبل ایک باب[1] میں، جہاں مملکت کا مطمح نظر اور مقصد اعظم کا تجزیہ کرنے کی کوشش کی گئی تھی، وہاں یہ دکھایا گیا تھا کہ جو اصول مملکت کی کارفرمائی میں سب سے اہم ہے وہ عدل و مساوات کا اصول ہے، اور اگر اس خیال کو ترقی دی جائے گی تو نسلی، معاشری، لسانی قومی اور بر اعظمی تنگی سے نکل کر دنیا کی مملکتیں ایک ارفع و اعلیٰ مطمح نظر یعنی بین الاقوامی تخیل پر سکاربند ہو کر ایک عالمگیر بھائی چارے کی بنیاد ڈالیں گی۔ یہ ایک ایسا تخیل ہے کہ بجائے اس کے کہ دنیا اس طرف آئے اس سے گریز کرتی ہوئی معلوم ہوتی ہے۔ اور شاعر کا جو مقصد اور آرزو

بنی آدم اعضائے یک دیگر اند — کہ از آفرینش زیک جوہر اند
چو عضوے بدرد آورد روزگار — دگر عضوہا را نماند قرار

سے ظاہر ہوتا ہے وہ بلحاظ ہر صدا بصحرا سے زیادہ اہمیت نہیں رکھتا تاہم اس میں

[1] جلد ۱، باب ۱۲۔

شبہ نہیں کہ مدت دراز سے بڑے بڑے مفکروں کا خیال رہا ہے کہ انسان اور انسانی اجتماعات کو ایک دوسرے سے قریب تر لائیں تاکہ دنیا کے ایک ٹکڑے والے دوسرے ٹکڑے والوں کو سمجھنے کی کوشش کریں، اور اس مقصد کے لئے انھوں نے طرح طرح کے اصول اور طریقے پیش کئے ہیں، چنانچہ بقول ایک سیاسی مفکر کے شاید تاریخ عالم میں کوئی زمانہ ایسا نہیں آیا جس میں امن و امان کے دیوتا کے سامنے زبانی تسلیم و رضا کی مالا نہ جپی گئی ہو[1]۔ ان خیالات میں سے بعض موقتی طور پر کامیاب بھی ہوئے۔ لیکن بالآخر نسلی، قومی اور مملکتی خود غرضیوں کا بول بالا رہتا ہی اور یہ جذبات، جو بعض کے نزدیک محض مصنوعی اور فی الجملہ بنی آدم کو نقصان پہونچانے والے ہیں، آخر اس پر غالب آجاتے ہیں۔ معلوم ہوتا ہے کہ اس خیال کے اعتبار سے دنیا ہمیشہ ایک دائرے میں ہو کر گذرتی رہی ہے۔ جب کسی ملک پر کسی جنگ یا اندرونی خلفشار کی وجہ سے مصیبت کی حالت میں ہو کر گذر چکتا ہے تو اس کے بعد اس میں ایک طرح کا ردعمل ہوتا ہے اور جنگ کے اصول سے نفرت کے ساتھ بین الاقوامی جذبہ ظہور میں آتا ہے۔ ردعمل کے دور کے بعد ملک اپنی کھوئی ہوئی ثروت کو خود اپنے پاؤں پر کھڑا ہو کر واپس لینے لگتا ہے تو اس میں قومی جذبات موجزن ہوتے ہیں، خصوصاً اگر اسے شکست مل چکی ہو اور اپنی ترکیبوں سے اسے پھر پنپنے کا موقع مل گیا ہو۔ ایسی حالت میں ہمسایہ اقوام سے نفرت کے آثار پیدا ہونے لگتے ہیں اور جو بین الاقوامی جذبہ ہے

---

[1] پولارڈ: تاریخ میں انجمن اقوام Pollard: The League of Nations in History ص ۱۰۔

وہ فنا ہو جاتا ہے۔ ابھی تک "ہمسایہ کی محبت" "اپنے ہمسر کے ساتھ عدل" اور دوسرے متعلق جذبہ جس کے تحت انسان محض اپنے احول اور ملکی اغراض سے باہر دیکھ سکے، مفقود معلوم ہوتا ہے۔

"قومی" اور "بین الاقوامی"۔ بہرحال یہ تخیّل کہ بنی آدم میں خواہ کہیں بھی رہتے ہوں کسی نسل سے پیدا ہوں، کسی رنگ روپ کے ہوں، یگانگت ہونی چاہیے اور انسان کو انسان کے خون کا پیاسا نہ ہونا چاہیے، برابر کارفرما رہا ہے، اور برگزیدہ انسان ہمیشہ ایسے قواعد کی ٹوہ میں رہے ہیں جن کے ذریعہ سے انسان میں اپنے بھائی کے خلاف بہیمیت کے جذبہ میں کچھ تھوڑی بہت کمی ہو جائے یہی وہ قواعد ہیں جنھیں آجکل مجموعی طور پر قانون بین الاقوام کا اختیار دیا جاتا ہے۔ اس مسئلے پر بہت کچھ بحث ہو چکی ہے کہ آیا ان قواعد کو ہم قانون کا لقب دے سکتے ہیں یا نہیں کسی منظم معاشرے میں وہ شخص یا جماعت جسے حکم دے اور اپنا حکم ضرورت ہو تو جبراً منوانے کا اختیار رہتا اگر ایسے احکام نافذ کرے جسے معاشرے کے عام ارکان کو ماننا پڑے، تو یہ احکام قانون کہلائیں گے۔ لیکن سوال یہ ہے کہ آیا کوئی ایسا معاشرہ ہے جسے بین الاقوامی قانون ساز کہا جا سکے۔ اوّل تو کسی مملکت کے شہری اور بین الاقوامی حیثیت سے کسی مملکت کی کیفیت میں بیّن فرق ہے، اس لئے کہ جہاں شہری قانون کا پاس کرنے پر مجبور ہے وہاں اگر کسی مملکت کے بین الاقوامی فرائض اور اس کی قومی مفاد کے درمیان تصادم ہو تو یہ مسئلہ کم از کم زیر بحث ضرور ہو جاتا ہے کہ مملکت کے لئے کون سا طرزِ عمل مناسب ہے، اور بہت کم لوگ ایسے ہوں گے جو حُبِّ وطن کو بین الاقوامی تخیّل کی قربانگاہ

پر چڑھا دینے کے لیے تیار ہوں۔ پھر جہاں مملکت میں ایک ادارہ ایسا ہوتا ہے جو خلاف قانون کارروائی کا جبراً انسداد کرتا ہے وہاں اس قسم کا بین الاقوامی ادارہ اس وقت تک ایجاد نہیں ہوا جو عملاً کسی غلط کار مملکت کو جبراً صحیح راستے پر لگا سکے خصوصاً ایسی مملکت کو جو قوت و سطوت میں کسی سے ہیٹی نہ ہو یا جس کی بین الاقوامی حیثیت ایسی ہو کہ وہ مختلف مملکتوں کے درمیان حاجب کی طور پر ہو۔ کسی نے خوب مثال دی ہے کہ جس طرح ایک نوجوان شخص یہ پسند نہ کریگا کہ اس کا کوئی ہمسر اس کے خانگی معاملات میں مداخلت کرے اسی طرح سے کوئی مملکت جو متمدن ہونے کا دعویٰ کرتی ہے اور جس میں اس دعوے کی تائید کے لئے قوت بھی ہے، وہ اندرونی معاملات میں کسی قسم کی بیرونی جبری مداخلت کی تاب نہ لائے گی[۵۲]۔ یہ دوسری بات ہے کہ کوئی قوت والی مملکت کسی کمزور مملکت کے معاملات میں مداخلت کرے یا اس پر جبر کرے یا اسے فنا کردے اس سے یہ حقیقت واضح ہو جاتی ہے کہ بین الاقوامی معاملات زیادہ تر کسی قسم کی مشترک اجتماعی قوت پر نہیں بلکہ چند طاقتور مملکتوں کی قوت پر مبنی ہوتے ہیں۔ اور ہونا بھی ایسا چاہیے۔ مملکت کے اندر باشندوں کی تعداد اس قدر کثیر ہوتی ہے کہ ان میں مشکل سے کوئی ایک دو اشخاص ایسے ہوتے ہوں گے جن کا اقتدار قطعی طور پر بلاشرکت غیرے دوسرے تمام اشخاص سے بڑھا ہوا ہو لیکن بین الاقوامی تعلقات میں ہم دیکھتے ہیں کہ مملکتوں کی تعداد نہایت قلیل ہے، تمام دنیا کی

---

۵۲ سجک: "اصول سیاسیات" Sidgwick: Elements of Politics باب ۱۸ دفعہ ۱۔

مملکتوں کو لیا جائے تو ساٹھ ستر سے زیادہ نہیں اور ان میں اکثر مملکتیں ایسی ہیں جو چند مخصوص مملکتوں، مثلاً انگلستان، فرانس، جرمنی، امریکہ، جاپان وغیرہ سے کہیں کمزور ہیں، جس کی وجہ سے ہوتا وہی ہے جو یہ چند طاقتور مملکتیں چاہتی ہیں اور باقی مملکتیں ایک طاقتور مملکت یا دوسری طاقتور مملکت کا منہ دیکھا کرتی ہیں۔[1]

دو اور باتیں ہیں جن سے کسی مملکت کے اندر شہری کی حیثیت اور بین الاقوامی تعلقات میں مملکت کی حیثیت میں گونہ فرق پایا جاتا ہے، خانگی معاملات میں اگر کوئی فرد کسی دوسرے فرد سے جبراً کسی دستاویز پر دستخط کرائے یا معاہدہ پر رضامندی لے لے تو قانوناً یہ دستاویز یا معاہدہ کالعدم سمجھا جائے گا، لیکن بین الاقوامی معاملات میں اس اصول کا نفاذ دشوار ہے، اس لئے کہ یہاں تو بیشتر معاہدات پر ہر ایک فریق دوسرے فریق سے دب کر ہی دستخط کرتا ہے اور ایسے معاہدات قطعاً جائز قرار دئے جاتے ہیں۔ پھر خانگی معاملات میں حفاظت خود اختیاری کے اصول کو صرف اس وقت کام میں لایا جاسکتا ہے جب کوئی شخص حملہ کرے، لیکن بین الاقوامی معاملات میں اس حفاظت

---

[1] مثلاً جب جنگ حبشہ کے موقع پر انگلستان اور فرانس نے چند تہدیدیں اٹلی پر عائد کرنا چاہیں تو ۵۲ مملکتوں نے جو انجمن اقوام میں شامل تھیں (یعنی علاوہ البانیہ، آسٹریا اور ہنگری کے باقی سب رکن مملکتوں نے) تہدیدوں کو تسلیم کرلیا۔ لیکن عدیس ابابا کی فتح کے بعد جب انجمن اقوام میں انگلستان اور فرانس نے تہدیدوں کو واپس لینے کا ارادہ کیا تو جملہ ارکان کو بھی آمناً صدقناً کہنا پڑا۔

انجمن اقوام پر جنگ حبشہ کے اثرات کے لئے دیکھو "سالانہ رجسٹر" Annual Register ۱۹۳۶ء حصہ ا، صفحہ ۱۵۹۔

خود اختیاری کے اصول میں بڑی لست و کشاد کی گنجائش ہے اور محض اس وجہ کی بنا پر کہ ایک ہمسایہ مملکت شاید کبھی حملہ کر بیٹھے نہایت آسانی سے اول تو اسلحہ جات میں بے اندازہ اضافہ کیا جا سکتا ہے اور بعض مرتبہ بغیر دوسرے کے حملے کے انتظار کے عین جس وقت پوری طور سے اسلحہ اور سامان جنگ کی طرف سے اطمینان ہو دوسرے ملک پر حملہ کیا جا سکتا ہے۔ ۵ؔ

انہی اسباب سے بعض مفکر قانون اقوام کا تعلق بجائے قانون کے محض اخلاق سے زیادہ تصور کرتے ہیں۔ ان کا یہ قول ہے کہ بجائے اس کے کہ پہلے اصول قائم کئے جائیں اور ان اصول کا واقعات پر انطباق ہو، جیسا کہ قانون کے دائرہ میں ہوتا ہے، قانون بین الاقوام میں پہلے رواج پر غور کیا جاتا ہے اور جو رواج عالمگیر ہوں یا زیادہ تر ملکوں کے باہمی تعلقات میں پائے جائیں ان سے اصول اخذ کئے جاتے ہیں۔ چنانچہ قانون بین الاقوام کا دارومدار زیادہ تر عہد ناموں، صلحناموں اور بین الاقوامی رسم و رواج پر ہوتا ہے۔

نیز جیسے اخلاقی تہدیدیں غیر معین ہوتی ہیں اسی طرح بین الاقوامی تہدیدیں خواہ کتنی ہی معین نظر آئیں دراصل غیر معین ہی ہوتی ہیں۔ اس لئے کہ عمل کے وقت ان کا دارومدار دقیقی بین الاقوامی معاملات پر ہوتا ہے۔ لیکن ساتھ ہی ہمیں اس کا بھی لحاظ کرنا پڑے گا کہ بین الاقوامی تہدیدیں اگر قابل نفاذ ہوں تو پھر ان میں ایک قسم کا تعین پیدا ہو جاتا ہے اور ایسی حالت میں وہ اثباتی قوانین کے تہدیدوں کے مشابہ ہو جاتی ہیں۔ چنانچہ بعض مفکرین قانون

۵ؔ دیکھو ہیجک باب ۱۵۔

بین الاقوام کو قطعی طور پر قانون کہنے کے لئے تیار ہو جاتے ہیں اور ان کا یہ قول ہے کہ جس طرح زیادہ تر قوانین کا دارومدار رسم ورواج پر ہوتا ہے جن میں امتدادِ زمانہ سے قطعیت پیدا ہو جاتی ہے اسی طرح قانون بین الاقوام بھی رسم ورواج پر مبنی ہے اور یہ بھی رفتہ رفتہ قانون کی طرح معین ہوتا جاتا ہے[56]

نظریات۔ یہ سب نظریے اور خیالات حال ہی کے ہیں جب مفکروں نے قانون بین الاقوام کی ماہیت پر نظر ڈالنی شروع کر دی ہے۔ لیکن سب سے پہلے جس شخص نے قانون بین الاقوام کو ایک جداگانہ فن کا رتبہ دیا وہ ڈلفٹ (ولندستان) کا باشندہ گروتیوس تھا[57]۔ گروتیوس سے پہلے بھی دو ایک مفکر گذرے ہیں، جیسے جنٹلس[58] کا مصنف قانون جنگ تھا۔ اس شخص نے اپنی کتاب "قانون جنگ" لکھ کر گویا گروتیوس کے لئے ایک نمونہ قائم کر دیا۔ لیکن بین الاقوام کو اپنے صحیح رتبے پر لانے کا سہرا گروتیوس ہی کے سر ہے۔ گروتیوس کا زمانہ یورپ میں مذہب کے نام سے بڑی بڑی خونریزیوں کا زمانہ تھا۔ عالمگیر عیسوی مملکت کا ایوان گر چکا تھا، اس کی جگہ نئی نئی مملکتوں جیسے فرانس،

---

۵۶ اوپن ہائم: "قانون بین الاقوام" Oppenheim: International Law جلد ۱، باب ۱۔

۵۷ گروتیوس ۱۵۸۳ء میں پیدا ہوا اور ۱۶۴۵ء میں مرا۔ اس کے خیالات کے لئے دیکھو ڈننگ: "سیاسی نظریات لوتھر سے مونٹیسکیو تک" Dunning Political Theories from Luther to Montesquieu باب ۵، فصل ۴

۵۸ ۱۵۵۲ء تا ۱۶۰۸ء۔

اسپین اور انگلستان نے لے لی تھی اور پروشیا اور روس بھی ترقی کے زینے پر چڑھ رہے تھے۔ گروشیوس پر جنگوں اور خونریزیوں کا بہت اثر ہوا اور اس نے محسوس کیا کہ گو جنگ کا خاتمہ نہیں ہو سکتا لیکن اسکی شدت کو کم کیا جا سکتا ہے چنانچہ اس مقصد سے اس نے اپنی مشہور آفاق کتاب "قانون جنگ و امن" ۱۶۲۵ء میں لکھی۔ وہ اپنے مقصد کے حصول کے لئے قانون فطری کے قدیم تخیل کو کام میں لایا ہے اور کہتا ہے کہ بین الاقوامی قواعد دو شقوں میں تقسیم کئے جا سکتے ہیں ایک وہ قواعد جو اس قانون فطری سے ماخوذ ہیں اور دوسرے وہ جو مختلف مملکتوں کے مشترک قوانین فطری سے ماخوذ ہیں۔ لیکن وہ فطری قانون پر بہ نسبت اس دوسری شق کے زیادہ زور دیتا ہے اور کہتا ہے کہ قانون فطری ہی ایسا اٹل اور ازلی نظام ہے کہ اسی پر بین الاقوامی قواعد کی صحیح بنیاد رکھی جا سکتی ہے۔ اگر ہم غور کریں تو یہ محسوس کریں گے کہ بالآخر اس قانون فطری کا معیار سوائے رسم و رواج کے کوئی نہیں ہو سکتا۔ لیکن گروشیوس نے (جسے بعض اس معنی سے "قانون فطری کا موجد" کہتے ہیں!) ایک ایسا تخیل قائم کیا جو کئی صدیوں تک برابر زندہ رہا[۵] اور گو گروشیوس کے مفروضوں کو اس کی عنفر مملکتوں نے تمام و کمال منظور نہیں کیا تاہم جب کبھی کسی مسئلے پر اختلاف رائے ہوتا تھا تو اس کی کتاب کا حوالہ دیا جاتا تھا۔ آج گروشیوس قانون بین الاقوام کے ائمہ میں شمار کیا جاتا ہے۔

گروشیوس کے بعد سب سے اہم نام رچرڈ زوشن[۶] کا ہے۔ جو جینٹی لس

---

[۵] دیکھو اوپن ہائم جلد ۱ باب ۲ دفعہ ۴۔

[۶] ۱۵۸۳ء میں پیدا ہوا اور ۱۶۴۵ء میں مرگیا گروشیوس کی کتاب "قانون جنگ و امن" De jure belli ac pacis ۱۶۲۵ء میں شائع ہوئی۔

کی طرح آکسفرڈ میں قانون کا استاد ٹھارودشس کو یہ حقیقت منکشف ہو جاتی ہے کہ رسم ورواج نہایت اہم عنصر ہے اور وہ کہتا ہے کہ قانون بین الاقوام کی اہم ترین شق وہی ہے جو بین الاقوامی رسم ورواج پر مبنی ہو۔ زوش کے بعد دنیائے مفکرین میں ایک طرح کا ردعمل پیدا ہوتا ہے اور ایک گروہ "فطرئیین" کا ایسا پیدا ہوتا ہے جو کہتا ہے کہ قانون بین الاقوام کوئی اثباتی قانون نہیں ہے بلکہ جو کچھ ہے وہ صرف قانون فطری ہے۔ اس گروہ میں سب سے اہم نام پوفندورف[۱۱۵] کا ہے۔ ان کے بعد "اثباتیین" آتے ہیں جو قانون بین الاقوام کے قطعی طور معین ہونے پر زور دیتے ہیں۔ اس کے بعد ایک دور شروع ہوتا ہے، جس میں جرمن وولف[۱۱۶] کا نام نہایت ممتاز ہے اور اس دور کے مفکر پھر گروتیوس طرف پلٹ جاتے ہیں اور یہاں تک کہتے ہیں کہ مملکتوں سے بالاتر ایک بین الاقوامی معاشرہ ہے اور اس کے قواعد و قوانین قانون فطری پر مبنی ہیں۔

بین الاقوامی نظریے میں روسو کے خیالات میں گروتیوس کے خلاف ردعمل نظر آتا ہے، روسو روایات سے سخت متنفر ہے اور کہتا ہے کہ "اگر ہزاروں ظالم اقوام نے اپنے قیدیوں کو تہ تیغ کر دیا ہے ۔ ۔ ۔ ۔ ۔ ۔ تو بھی انسان کے ان جرائم سے حق کو یا ان کی بہیمیت کو اخلاق سے کیا تعلق ہے؟ یہ نہ پوچھ کہ انسان نے کیا کیا ہے! یہ سوچ کہ انسان کو کیا کرنا چاہئے۔ ان لغو اور نقصان رساں، اسناد" سے بچ جنھوں نے انسانوں میں غلامانہ ذہنیت پیدا کرنے اور انھیں

---

[۱۱۵] ۱۶۳۲ء تا ۱۶۹۴ء۔

[۱۱۶] پوفندورف اور وولف وغیرہ کے لئے دیکھو اوپن ہائم باب ۲ دفعہ ۴

خونخوار اور مبتذل بنانے میں مدد دی ہے۔ روسو کا خیال تھا کہ بین الاقوامی معاملات کو سلجھانے کا بہترین طریقہ یہ ہوگا کہ مملکتوں کے درمیان ایک طرح کی عہدیت قائم ہو جائے جو اتحاد سے زیادہ مستحکم ہو لیکن وفاقیت کے حد کو نہ پہونچے تاکہ اس صورت حال کا خاتمہ ہو جائے جس کے تحت یورپ میں امن کی بجائے محض التوائے جنگ ہوتی رہتی ہے اس لئے کہ کسی فریق کے دعاوی کبھی دوسرا فریق دل سے تسلیم نہیں کرتا۔ روسو کا خیال تھا کہ جنگ افراد کے درمیان نہیں بلکہ محض مملکتوں کے درمیان ایک تنازعہ کی کیفیت کا نام ہے، چنانچہ متحارب مملکتوں کے افراد کو بحیثیت افراد کے ایک دوسرے پر سختی کرنے کا حق حاصل نہیں ہے[۳۱]۔

حکمیاتی انکشافات نے بھی بین الاقوامی جذبہ کو ترقی دی، اور ایسے حکمیاتی مکتشف جیسے گالیلیو، کوپرنیکوس، ٹیچو براہے، ڈیکارٹ، نیوٹن وغیرہ کا احسان کسی ایک ملک والے پر نہیں بلکہ تمام عالم پر ہے۔ نیز علم انسیات کے انکشافات سے یہ محسوس ہونے لگا کہ بنی نوع انسان میں ایک ایسا رابطہ ہے جسے نظرانداز نہیں کیا جا سکتا۔ غالباً اسی خیال سے متاثر ہو کر جرمن فلسفی کانٹ عالمگیر تاریخ کے لئے ایک تجویز پیش کرتا ہے جس میں وہ لکھتا ہے کہ ہر دولت عامہ اپنے ہمسایہ کے ساتھ ایک غیر ذمہ دارانہ آزادی کا برتاؤ کرتی ہے اور ہر دولت عامہ کو چاہئے کہ اس کے برعکس ایک ایسی لیگ میں شامل ہو جہاں چھوٹی سے چھوٹی مملکت محفوظ ہو

---

۳۱ روسو کے بین الاقوامی خیالات کے لئے دیکھو ستے ذیل: "بین الاقوامی تخیل کا ارتقا"
Stawell:

اور امن وامان قائم رہے اور بڑی سے بڑی مملکت کو بھی کسی دوسری مملکت پر جبر کرنے کا اختیار نہ ہو۔[۱۱۹]

انیسویں اور بیسویں صدی میں قانون فطری کا نظریہ فنا ہو جاتا ہے اور مفکروں کا زیادہ تر رجحان اثباتی قانون بین الاقوام طرف ہو جاتا ہے۔ ساتھ ہی ساتھ مختلف مملکتوں کے درمیان ایک لامتناہی سلسلہ باہمی عہدناموں اور معاہدوں کا شروع ہوتا ہے جن کے ذریعہ سے بین الاقوامی قواعد میں ایک قسم کی قطعیت پیدا ہو جاتی ہے اور یہ رجائی صورت حال موجودہ زمانہ تک جاری رہتی ہے۔ یہ زمانہ اس نام نہاد انکشاف کا زمانہ ہے کہ "واقعی اثباتی قانون بین الاقوام کا وجود ہے"[۱۲۰] یہ ہی وہ زمانہ ہے جب ویسٹ لیک، لوریمر[۱۲۱] اور اوپن ہائم جیسے مفکر قانون بین الاقوام کو مدون کرتے اور اسے ایک قطعی حالت میں دنیا کے سامنے پیش کرتے ہیں اور اس ماحول کے پیدا ہونے میں مدد دیتے ہیں جس کے تحت انجمن اقوام ظہور میں آئی۔ یہ مفکر قانون بین الاقوام کو ایک معین قانونی جامہ پہناتے ہیں، چنانچہ اوپن ہائم نے قانون بین الاقوام کی تعریف جو کی ہے

---

[۱۱۹] ایضاً باب ۹

[۱۲۰] اوپن ہائم باب ۲ دفعہ ۴

[۱۲۱] لوریمر: "اصول قانون بین الاقوام" Lorimer: Institutes of the

ویسٹ لیک: قانون بین الاقوام: Westlake: Law of the nations

اوپن ہائم: قانون بین الاقوام: Oppenheim: International Law

International Law

وہ یہ ہے کہ "قانون بین الاقوام ایسے رواجی اور موضوعہ قواعد کا نام ہے جس کی متمدن مملکتیں آپس کے معاملات کی حد تک قانوناً پابند سمجھی جاتی ہیں[۱۲]۔ اس کے برعکس ایک دوسرا مورخ ذرا طعنہ آمیز الفاظ میں کہتا ہے کہ "قانون بین الاقوام صرف ادبیات اور اخلاقیات کے مجموعے کا دوسرا نام ہے"[۱۳]۔

بین الاقوامی تعلقات کا ارتقا۔ یہ تو مفکرین کے خیالات ہوئے۔ اب بین الاقوامی تعلقات کی تاریخ پر ذرا نظر ڈالیے۔ یہودی قوم اپنے دشمنوں کے ساتھ انتہائی بے رحمی سے پیش آتی تھی، چنانچہ سموئیل ؑ کے صحیفے میں مذکور ہے کہ انھوں نے طالوت کو ہدایت کی کہ وہ جاکر دشمنوں کو مارے اور "ان پر رحم مت کر، بلکہ مرد اور عورت ننھے بچے اور شیر خوار، بیل، بھیڑ، اور اونٹ اور گدھے تک، سب کو مار ڈال[۱۴]"۔ اس سے معلوم ہوتا ہے کہ اپنے عروج کے زمانے میں یہودی اپنے دشمن کے ساتھ کسی قسم کی رواداری کے لیے تیار نہ تھے۔ ساتھ ہی ہمیں یہ بھی معلوم ہے کہ غیر اقوام کے جو لوگ یہودیہ میں آباد تھے ان کے ساتھ اچھا سلوک ہوتا تھا۔ یونانی شہری مملکتوں کے باہمی تعلقات قائم تھے اور علی العموم ایک مملکت دوسری مملکت کے کسی شہری کو اپنی طرف سے ایک "پروکسے نوس" یا سفیر کے طور پر مقرر کرتی تھی جو اس کے مفاد کی نگرانی کرتا رہتا تھا۔ یونانیوں کا قاعدہ تھا کہ جنگ شروع کرنے سے پہلے باضابطہ اعلان جنگ دیتے تھے اور بعض اشخاص وادارات (جیسے مندر اور ریت خانے) مامون و محفوظ تصور کیے جاتے تھے۔ یونانی اس کی بھی کبھی کبھی اجازت دیتے تھے کہ جنگی قیدیوں کو تباہ کیا جائے تو

---

[۱۲] اوپن ہائم جلد ا فصل ا
[۱۳] پولارڈ ص۵
[۱۴] پرانا عہدنامہ: سموئیل ؑ کا صحیفہ ۱۵:۱

اکثر قیدیوں کو غلام بنایا جاتا ہے۔

رومن سلطنت کی توسیع کے ساتھ بین الاقوامی صورت حال میں تبدیلی ہو گئی اور جہاں تقریباً ہر یونانی شہر کا رتبہ ایک مملکت کا تھا۔ وہاں ایک بدیہہ یعنی روما نے اپنی حکومت بحیرہ روم کے ہر چہار طرف شمال میں برطانیہ اور دلندستان تک اور جنوب میں مصر، مشرق میں ایران تک وسیع کر لی۔ ظاہر ہے کہ ایسی مملکت کے وجود سے بین الاقوامی تعلقات صفر کے برابر ہوں گے، اس لئے کہ روما کسی دوسری مملکت کو اپنا ہمسر نہیں سمجھتا تھا۔ تاہم رومن تاریخ کے مطالعے سے پتہ چلتا ہے کہ یہاں بھی جنگ کی ابتدا چند خاص ضابطوں کے تحت ہوتی تھی اور روما میں پجاریوں کا ایک خاص گروہ یعنی *Fetiales* ایسا تھا جس کے سپرد خارجی معاملات کی دیکھ بھال ہوتی تھی۔ اگر کسی قوم سے جنگ چھڑتی تو اسی گروہ کے سپرد اعلان جنگ کا دینا ہوتا تھا۔ نیز جن مملکتوں کے ساتھ روما کا عہدنامہ ہوتا تھا ان کے شہریوں کو قانونی حفاظت کا حق تھا، لیکن جن مملکتوں سے عہدنامہ نہ ہوتا تھا ان کے شہری قانونی چارہ جوئی نہیں کر سکتے تھے۔ غیر ممالک کے سفیروں کی ذات محفوظ سمجھی جاتی تھی اور اگر کوئی شخص کسی سفیر کو گزند پہونچاتا تو اس شخص کو سفیر کے مملکت کے حوالہ کر دیا جاتا۔ رومن سلطنت میں تقریباً تمام دنیائے معلومہ کے باشندے آتے جاتے تھے اور بعض روما اور اس کے توابع میں رہ بھی پڑے تھے۔ چونکہ خاص قانون روما کا اطلاق صرف رومن شہریوں پر ہوتا تھا اور وہ بھی خاص خاص ضابطوں کے تحت، اس لئے اس کی ضرورت پیش آئی کہ غیر رومنوں کے لئے بھی کسی قسم کے قانون کا نفاذ کیا جائے۔ اسی ضرورت کے تحت اس قانون کا رواج ہوا جسے "قانون اجانب" کہتے ہیں، جو دراصل مختلف اقوام

کے قوانین کا گویا نچوڑ تھا اور جو قانون رومانکے پیچیدہ ضابطوں سے پاک تھا۔ رومن لوگ قوانین کے اس قدر دلدادہ تھے کہ انھوں نے جنگ جیسے ادارے کو بھی قانونی جامہ پہنا دیا اور یہ اصول قرار دلایا کہ جنگ ایسی حالت میں قانوناً جائز ہو گی اگر کوئی قوم رومن سرحدوں یا سفیروں پر حملہ کرے یا عہد ناموں کو توڑے یا رومنوں کے دشمنوں سے جا ملے۔ اگر رومنوں کو ہتھیار اٹھانے پڑتے تو جنگ تین طرح سے ختم کی جا سکتی تھی، یا تو رومن اس کے ملک پر قبضہ کر لیں، ورنہ فریق ثانی ہتھیار ڈالدے یا پھر کم از کم وہ رومنوں کا حلیف بن جائے۔[۱۷]

رومن قانون کے بعد سنوی اعتبار سے قانون اسلام کا زمانہ آتا ہے اور جیسے اسلام نے ہر دوسرے انسانی ادارے میں عظیم الشان انقلاب برپا کیا، اسی طرح بین الاقوامی طرز عمل میں بھی بڑی تبدیلیاں کیں۔ جس زمانے میں اسلامی اصول دنیا کے سامنے پیش کئے گئے ہیں وہ ایسا زمانہ تھا کہ نہ صرف عرب بلکہ تمام دنیا متحارب قوموں، فرقوں اور طبقوں میں بٹی ہوئی تھی۔ اسلام نے اس تقسیم کو محض اس وجہ سے حق بجانب ٹھہرایا کہ اس سے شخصی قابلیتوں کی آزمائش کا پورا موقع مل سکے، لیکن ساتھ ہی وہ باہمی جھگڑوں، جنگوں اور تنازعات کی وجہ یہ قرار دیتا ہے کہ یہ دراصل قانون الٰہیہ سے انحراف یا تجاوز کرنے کی سزا ہے۔ مسلمانوں کے لئے جنگ کی اجازت اس حالت میں دی گئی ہے کہ مخالفین ان پر زیادتی کریں اور جنگ صرف ان لوگوں کے خلاف کی جائے جنھوں نے مسلمانوں پر ظلم کیا ہے، اور فتنہ کے ختم ہوتے ہی تلوار کو نیام میں ڈال دیا جائے، چنانچہ اگر دشمن صلح کی

---

[۱۷] اوپن ہائم جلد ا باب ۱ فصل ۱۔

درخواست کریں تو اس درخواست کو رد نہ کیا جائے۔ اس ضمن میں یہ امر قابل صراحت ہے کہ غیر مسلموں کی جماعت کی دو شقیں کی گئیں ہیں، ایک وہ غیر مسلم جو مسلمانوں کے حلیف ہوں، اور اس صورت میں مسلمانوں پر لازم ہے کہ کسی حالت میں عہد شکنی کا ارتکاب اپنی طرف سے نہ کیا جائے، اور دوسری وہ جماعت ہے جو اس قسم کے عہد کو توڑ دے اور خود اپنے آپ مسلمانوں سے دشمنی مول لے۔

اسلام نے جو اصلاح اسیران جنگ کی حالت میں کی وہ دنیا پر اس کا بڑا بھاری احسان ہے۔ جنگ بدر پہلی جنگ ہے جس میں اس قاعدے کی ابتدا ہوئی کہ اسیران جنگ کو آرام و آسایش سے رکھا جائے اور ایک قلیل فدیہ یا چھوٹی سی خدمت کے عوض (جیسے بچوں کو پڑھنا سکھانا) انھیں بالکل آزاد کر دیا جائے پیغمبر اسلام حضرت محمدؐ نے اپنی ذاتی مثال سے ایک ایسا سبق اپنے ہم قوموں کو سکھایا جس کی نظیر آج بھی مشکل سے مل سکتی ہے، اور وہی عرب جن کے مرد تو مرد عورتیں تک زخمیوں اور مقتولوں کی لاشوں پر ترس نہ کھاتی تھیں ایسے شریف بنا دیے گئے کہ جب پیغمبر اسلامؐ اپنے دس ہزار جاں نثاروں کے ساتھ مکہ میں فاتحانہ داخل ہوئے تو آنحضرت صلعم کے صریح احکام کی اطاعت میں انھوں نے ان ظالموں سے کسی کو ہاتھ تک نہیں لگایا جنھوں نے آٹھ سال پیشتر خود حضرت محمدؐ اور ان کے ساتھیوں کو نہایت درجہ ظلم و ستم کے ساتھ اپنے جنم بھوم سے نکال دیا تھا۔[۱۲]

---

[۱۲] اس بحث کے لئے دیکھو میرا کتابچہ "اسلامی دولت عامہ کی ابتدا" : Origin of the Islamic Polity حیدرآباد دکن ۱۹۳۶ء جس کا

بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صـ ۳۴۲

یورپ میں رومن نظام کا ڈھانچا باوجود اندرونی اور اساسی تبدیلیوں کی پندرھویں صدی عیسوی تک قائم رہا لیکن اس صدی کے وسط میں نئی مملکتوں کے قیام کی وجہ سے بین الاقوامی تعلقات کے تعین کی ضرورت پیش آئی، یہاں تک کہ سنہ ۱۶۴۸ء میں جنگ سی سالہ کے اختتام پر ان منفرد یورپی مملکتوں کے آزادانہ وجود کو "مقدس سلطنت روما" نے بھی، جو قدیم رومن روایات کی حامل تھی، تسلیم کرلیا، اور اس طرح عالمگیر سلطنت اور عالمگیر پاپائیت کا نظریہ ہمیشہ کے لئے فنا ہو گیا۔ سنہ ۱۷۲۱ء میں روس کو بھی یورپی اقوام کے خاندان کا ایک رکن تصور کرلیا گیا۔ جہاں تک یورپ کا تعلق ہے، نپولین کے عہد میں تقریباً وہی صورت حال پیدا ہو گئی جو رومن سلطنت کے زمانے میں نظر آتی ہے اس لئے کہ نپولین کی طاقت اور قوت یورپ پر اس قدر چھائی ہوئی تھی کہ اس کا حکم بمنزلہ قانون کے تھا خواہ وہ حکم اندرون ملک کے معاملات کے متعلق ہو یا بین الاقوامی معاملات کے متعلق۔ نپولین کے بعد سے لے کر سنہ ۱۸۱۵ء تک کے دور کی ایک نہایت ممتاز کیفیت دول یورپ میں مخالفوں کی ہیئات تھی۔ پہلا محالفہ، جو "محالفہ مقدس" کے نام سے مشہور ہے، زار روس کا اختراع تھا، اور اس کے ذریعہ سے یہ کوشش کی گئی تھی کہ عیسوی یورپ کو انقلاب کی زد سے بچایا جائے۔ اس کے ساتھ ہی ساتھ دول نے چو قومی اور پھر پنج قومی محالفوں کے ذریعے سے یورپ کے معاملات کو سدھارنے کی کوشش کی اور وقتاً فوقتاً کل یورپی کانفرنسیں اور کانگریسیں منعقد کرکے ائتلاف یورپ کو ایک زندہ ادارہ

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۳۴۱) ترجمہ رسالہ "ترجمان القرآن" حیدرآباد دکن کی اشاعت ربیع الاول و ربیع الثانی سنہ ۱۳۵۵ھ میں طبع ہوا ہے۔

بنانے کی کوشش کی۔ لیکن اس ائتلاف کو پہلا دھکا ۱۸۲۱ء میں لگا جب انگلستان نے ہسپانوی امریکی نو آبادیوں کو جو اسپین سے باغی ہوگئیں تھیں، زیر کرنے کی تجویز سے اختلاف کیا اور اُدھر ممالک متحدہ امریکہ کی طرف سے صدر جمہوریہ منرو کی آواز آئی کہ امریکی معاملات میں یورپ مداخلت نہ کرے۔ چنانچہ آخرکار اس طریق کار کا جس کی ۱۸۱۵ء میں وائنا کی کانگریس میں ابتدا ہوئی تھی ۱۸۲۳ء میں خاتمہ ہوگیا۔

اس وقت تک یورپ میں جتنی کوششیں بین الاقوامی معاملات میں یکسوئی پیدا کرنے کی ہوئی تھیں وہ سب عیسائی دول یورپ تک محدود تھیں۔ جنگ کریمیہ کے بعد ۱۸۵۶ء میں پہلی مرتبہ ایک ایسی مملکت کو جسے غیر یورپی تصور کیا جاتا تھا اور جو مذہباً عیسائی نہ تھی۔ ائتلاف یورپ میں شامل کرلیا گیا۔ یہ مملکت ترکی تھی۔ حقیقت میں یہاں بجائے یوروپی تخیل کے بین الاقوامی سیاسیات میں ایک سنساری تخیل کی ابتدا ہوتی ہے جب ۱۸۶۸ء کے بعد جاپان پردہ اٹھا کر میدان سیاسیات میں نمودار ہوتا ہے اور اپنی قوت کا سکہ جما کر اپنے ملک میں غیر ممالک کے اختیارات کا خاتمہ کر دیتا ہے اور پہلے چین کو پھر روس کو شکست دیتا ہے، تو یوروپی دول اس کی عزت کرنے پر مجبور ہو جاتے ہیں اور اسے اپنے پہلو میں جگہ دیتے ہیں۔

انیسویں صدی کے اختتام سے لے کر ۱۹۱۴ء تک کا زمانہ بین الاقوامی تخیل میں ترقی کا زمانہ تھا۔ زار روس نے ۱۸۹۹ء اور ۱۹۰۷ء میں جو بین الاقوامی کانفرنسیں ولندستان کے پایہ تخت ہیگ میں مجتمع کی اس کے ارکان نے

ایک مفاہمہ پر دستخط کئے۔ جس کی رو سے قرار پایا کہ ایک مستقل عدالت ثالثی قائم ہو جس میں ہر دستخط کنندہ مملکت کے چار ممتاز مقنن مقرر کرے، اور اگر دو مملکتوں کے درمیان ملو کی تنازعہ ہو تو ان مقننوں سے ہر فریق دو دو پنچوں کا انتخاب کرے جو ایک سرپنچ کا خود انتخاب کریں۔ یہ بھی قرار پایا کہ ثالثی قبول کرنے یا نہ کرنے کا اختیار فریقین کو حاصل ہوگا۔

جنگ روس و جاپان کے اختتام پر زار روس ہی کے ایما سے ۱۹۰۷ء میں دوسری کانفرنس ہیگ ہی میں جمع ہوئی اور اس میں علاوہ ثالثی کے اصول کی توسیع کے قانون جنگ پر بحث ہوئی۔ یہ بحث مختتم نہ تھی اس لئے انگلستان کی دعوت پر ۱۹۰۹ء میں ایک کانفرنس لندن میں منعقد ہوئی جس نے بحری جنگ کے بعض قواعد پر طول طویل غور کر کے ایک "اعلان لندن" منظور کیا، لیکن اس اعلان کی اس وقت تک خود برطانوی پارلیمنٹ نے توثیق نہیں کی ہے اور اب اسے کالعدم تصور کرنا چاہئے۔

اس دوران میں بہت سے بین الاقوامی ادارے عدم سے وجود میں آئے، جیسے سنساری اتحاد تار برقی، سنساری اتحاد ڈاک، ادبیات اور فنون لطیفہ کے شاہکاروں کی حفاظت کا ادارہ، سکے، اوزان اور پیمانوں کی یکسانی کے لئے محالفے اور اتحاد وغیرہ۔ نیز حکیمانی انکشافات کے متعلق بھی بعض بین الاقوامی محالفے اور اتحادات قائم ہوئے۔ ان اداروں میں شاید سب سے اہم صلیب احمر ہے جس کا اسلامی ممالک میں انجمن ہلال احمر نام ہو گیا اور جس کا مقصد جنگ کے زخمیوں کی نگہداشت اور مرہم پٹی کرنا تھا۔ اس کے

ساتھ ساتھ انجمن صلیب ازرق بھی ہے جس کا مقصد زخمی جانوروں کا علاج معالجہ ہے
لیکن جنگ عظیم نے ان تمام کیفیات کو بالائے طاق رکھ دیا، اور ۱۹۱۴ء سے ۱۹۱۸ء
کا زمانہ دراصل بین الاقوامیت، رواداری، حق پرستی اور انصاف کے خلاف ردِ عمل
کا زمانہ تصور کرنا چاہئے۔

مستقل بین الاقوامی تنظیم کے منصوبے

جنگ عظیم کے بعد جو واقعات رونما ہوئے اور جن حالات کے تحت انجمن اقوام قائم ہوئی اس کی
تمہید کے طور پر یہاں ہم ان منصوبوں کا ذکر کرنا مناسب سمجھتے ہیں جو یورپ میں
بین الاقوامی تنظیم کے لئے اس سے پہلے قائم کئے گئے۔ شاید سب سے پہلا منصوبہ
وہ تھا جو فرانسیسی پی ایر دبوا نے ۱۳۰۵ء میں پیش کیا جس میں یہ خیال ظاہر
کیا کہ عیسائی سلطنتوں کو امن و امان کے قیام کے لئے باہمی محالفے کرنے
چاہئیں اور آپس میں جھگڑوں کی صورت میں ثالثی کا اصول تسلیم کر لینا چاہئے۔
اس کے بعد پوڈی براڈ شاہ بوہیمیا نے ۱۴۶۱ء میں ایک تجویز منظور کی کہ
عیسائی اقوام کو مدعو کیا جائے کہ وہ ایک وفاقی مملکت قائم کریں اور ان سب
اقوام کی ایک مستقل کانگریس بازل میں نشست کیا کرے۔ ۱۶۰۳ء میں سلی
نے اپنی "تجویز اعظم" فرانسیسی بادشاہ ہنری چہارم کے سامنے پیش کی کہ یورپ
کو پندرہ حصوں میں تقسیم کر دیا جائے اور ان کا ایک وفاقیہ قائم کیا جائے
جس کا کاروبار ماموروں کی ایک جماعت کے سپرد ہو۔ ۱۶۲۳ء میں کروچے
ایک قدم بڑھاتا ہے کہ نہ صرف عیسائی مملکتیں بلکہ دنیا کی تمام مملکتوں کا ایک
عظیم الشان اتحاد قائم کیا جائے جس کی اعلیٰ ترین مجلس وینس میں نشست کرنے

اور اس مجلس کے ارکان مختلف مملکتوں کے سفیر ہوں۔ صلحنامہ یوٹرخت (۱۷۱۳ء) کے بعد سان پی ایر نے یہ تجویز پیش کی کہ جنگ کے مصائب کو مستقل طور پر دور کرنے کا واحد طریقہ یہ ہے کہ مملکتوں کی ایک مستقل مجلس قائم ہو جسے اپنی بات جبراً منوانے کا اختیار حاصل ہو۔

لیکن یہ سب تجاویز نا قابل عمل ثابت ہوئیں اس لئے کہ یورپ میں اس قدر باہمی نقیض برپا تھے کہ کسی قسم کی مفاہمت ممکن ہی نہ تھی۔ وفاقی اصول کو سب سے پہلی عملی فتح امریکی اتحاد سے ہوئی، اس لئے کہ یہاں متعدد ریاستوں نے جو انگلستان سے آزاد ہو گئی تھیں اور جن کا ایک دوسرے سے تعلق باقی رہا تھا، ایک وفاقیہ کی بنیاد ڈالی، اور گو اس کی مرکزی حکومت ابتدا میں نہایت کمزور تھی لیکن بالآخر جس دستور کا نفاذ مارچ ۱۷۸۹ء میں ہوا، اور جو اس وقت تک نافذ ہے، اس میں مرکز کو بہت سے امور میں ریاستی ادارات پر قطعی تفوق حاصل ہو گیا۔ بین الاقوامی اصول کو اس سے بھی زیادہ تقویت جرمن اتحاد کے وقت یعنی ۱۸۷۱ء میں حاصل ہوئی۔ امریکی اتحاد تو پھر بھی ایسی ریاستوں کے مابین تھا جو رقبہ، آبادی اور حیثیت میں تقریباً مساوی تھیں، لیکن جرمن وفاقیہ غیر مساوی اور متنوع الاصول، ریاستوں کے مابین تھا۔ جرمن وفاقیہ میں پروشیا جیسی عظیم الشان بادشاہی، اور اولڈن برگ جیسی ناچیز امارت شامل ہو گئی۔[۵۱۲] علاوہ پروشیا کے اس میں تین دوسری ملوکیتیں متعدد گرینڈ ڈچیاں

---

۵۱۲ قطع و برید کے بعد آج بھی پروشیا کا رقبہ ۱۱ لاکھ مربع میل سے زیادہ اور اولڈن برگ کا رقبہ صرف سوا سو میل ہے۔

اور ڈچیاں، اسقفی علاقے اور "آزاد شہر" (جن کی حکومت ایک طرح کی جمہوری اصول پر مبنی تھی) سب کے سب شامل تھے، اور یہ ترکیب ایک قسم کا اشارہ تھا کہ اگر کوشش کی جائے تو بین الاقوامی وفاقیہ بھی اسی طرح سے ترکیب دیا جا سکتا ہے۔

انجمن اقوام کا جنم پچھلی جنگ عظیم کے دوران میں، جو اگست ۱۹۱۴ء سے نومبر ۱۹۱۸ء تک جاری رہی، بین الاقوامی ہیئتوں کو بڑا زبردست دھکا لگا، اور جس طرح دوسری جنگوں کے بعد ردعمل ہوا تھا اور مسلسل امن وامان کی خواہش پیدا ہوئی تھی اسی طرح اس جنگ کے بعد بھی پیدا ہوئی، سوائے اس کے کہ یہ ردعمل خونریزی اور سفاکی کے تناسب سے پہلے کی کیفیات سے کہیں زیادہ شدت کے ساتھ رونما ہوا۔ وڈرو ولسن، صدر جمہوریہ امریکہ نے تحریکات صلح کے جو ۱۴ نقاط جرمنی کے سامنے پیش کئے تھے اس میں سے آخری اور شاید اپنی دانست میں سب سے اہم نقطہ ایک ایسی انجمن اقوام کے قیام کی تحریک پر مشتمل تھا جس کے ذریعے سے "مخصوص موافقوں کے ذریعے سے تمام مملکتوں کے سیاسی آزادی اور علاقہ جاتی تفرد کی ضمانت ہو سکے خواہ یہ مملکتیں بڑی ہوں یا چھوٹی"۔ صدر جمہوریہ ولسن کو اس انجمن اقوام پر اس قدر بھروسہ تھا کہ چند روز بعد انھوں نے ایک تقریر میں یہ اصول بھی پیش کیا کہ "اس انجمن کے ڈھانچے کے اندر کسی قسم کی لیگیں یا محالفے یا مخصوص موافقے نہیں ہونے چاہئیں، بلکہ جو بھی معاہدے وغیرہ ہوں وہ علی الاعلان اسی انجمن کی وساطت سے ہوں"[۲۰]۔ لیکن جس طرح عمل میں آنے کے بعد دوسرے

[۲۰] دیکھو "سالانہ رجسٹر" Annual Register ۱۹۱۸ء ص ۲۸۹، ص ۲۹۱۔

نقاط کی صورت مسخ ہوگئی اسی طرح بحث و مباحثہ اور مختلف دول عظمے کے مفاد کو ملحوظ رکھنے پر انجمن اقوام کی شکل بھی بدل گئی، یہاں تک کہ خود ممالک متحدہ امریکہ جس کے ذمہ دار صدر نے انجمن اقوام کا بیج ڈالا تھا، انجمن اقوام میں شامل نہیں ہوا۔

موافقۂ انجمن اقوام پر انگلستان، فرانس، اٹلی، جاپان اور ممالک متحدہ امریکہ کے دستخط ۲۸ راپریل ۱۹۱۹ء کو ہوئے اور ۱۰ ر جنوری ۱۹۲۰ء کو اسے صلحنامہ ویرسائی کا جزو بنا دیا گیا، چنانچہ اسی تاریخ کو مختلف دول نے اس کی توثیق کردی۔

انجمن اقوام کے قیام کے وقت اس کے اراکین وہی دول تھے جو دول وسطیٰ کے خلاف کامیاب ہوئے تھے، لیکن ساتھ ہی بعض غیر جانبدار دول کو بھی رکنیت کی دعوت دی گئی، اور اس وقت ارکان کی تعداد ۵۸ ہے۔ اہم مملکتوں میں سے، جو انجمن اقوام کی رکن نہیں ہیں یا جنھوں نے رکنیت سے کنارہ کشی اختیار کی ہے، ممالک متحدہ امریکہ، برازیل، جرمنی اور جاپان ہیں۔ رکنیت کا معیار یہ رکھا گیا ہے کہ "کوئی ایسی مملکت، قلمرو یا نوآبادی جسے پورا سوراج حاصل ہو، انجمن کا رکن بن سکتی ہے اگر اس کی رکنیت جمعیت انجمن کی ⅔ اکثریت منظور کرے[۱۲] اگر کوئی رکن انجمن سے علیحدگی کے لئے دو سال کا نوٹس دے یا کسی ترمیم کو منظور نہ کرے یا موافقۂ انجمن کی خلاف ورزی کی وجہ سے نکال دیا جائے تو اسی حالت میں وہ انجمن کا رکن نہ رہیگا[۱۵]

---

[۱۴] موافقہ، ۱(۲)۔

[۱۵] موافقہ، ۱(۳)؛ ۲۶(۲)، ۱۶(۴)

اعضائے انجمن اقوام - انجمن اقوام کے چار اعضاء ہیں یعنی جمعیت، مجلس، معتمدی؛ ان کے علاوہ بین الاقوامی عدالت کا ادارہ بھی ہے اور گو یہ انجمن کے ڈھانچے سے باہر تصور کیا جاتا ہے لیکن اس کا انجمن کے ساتھ گہرا تعلق ہے۔ جمعیت میں ہر مملکت کے قائم مقاموں کی تعداد تین سے زیادہ نہیں ہونی چاہئے۔ گو مملکتوں کو متبادل قائم مقاموں کے بھیجنے کا حق حاصل ہے، اور بعض مملکتیں تو ایک ایک وقت میں چالیس چالیس، پچاس پچاس متبادل قائم مقام بھیجتی ہیں۔ جمعیت کا جلسہ سال میں کم از کم ایک مرتبہ ماہ ستمبر میں ہوتا ہے۔ اس کا صدر عموماً چھوٹی مملکتوں سے چنا جاتا ہے۔ جمعیت کی چھ ذیلی جماعتیں ہوتی ہیں، ایک قانونی اور دستوری امور کے لئے، دوسری فنی ادارات کے لئے، تیسری بے اسلحگی کے لئے، چوتھی موازنہ اور اندرونی تنظیم کے لئے، پانچویں معاشری مسائل کے لئے اور چھٹی سیاسی مسائل کے لئے اور ہر ذیلی جماعت کی صدارت ایک ایک نائب صدر کرتا ہے۔ ہر جماعت کے لئے جمعیت ایک ایک کیفیت نویس مقرر کرتی ہے جو جماعت کی روداد سے جمعیت کو مطلع کرتا رہتا ہے۔ جمعیت کو تمام ایسے معاملات پر بحث کرنے کا اختیار ہے جن کا تعلق انجمن اقوام سے یا امن عالم سے ہو۔

انجمن کا دوسرا اہم ادارہ مجلس ہے۔ مجلس میں ابتدا میں صرف چار مستقل اور چار غیر مستقل ارکان تھے، جن میں موخر الذکر کا جمعیت انتخاب کرتی تھی۔ لیکن اب اس میں علاوہ چار مستقل ارکان (انگلستان، فرانس، اٹلی، روس) کے نو غیر مستقل ارکان ہیں، جنھیں سے ہر تین کا انتخاب تین تین سال کے لئے ہوتا ہے۔ ساتھ ہی اگر کسی ایسی مملکت کا معاملہ مجلس کے سامنے پیش ہو

جو اس کی رکن نہیں، تو اسی مملکت کو دعوت دی جاتی ہے کہ اپنی طرف سے ایک قائم مقام مجلس میں موقتی طور پر نشست کرنے کے لئے بھیجدے۔ مجلس کے معاملات محض اکثریت کے ذریعے سے طے نہیں کئے جاتے بلکہ ان میں سے اہم ترین کے لئے اتفاق رائے ضروری ہے۔ موافقہ انجمن اقوام کے ذریعے سے مجلس کے سپرد بعض خاص معاملات کر دیئے گئے ہیں جیسے تحدید اسلحہ، تغویضی علاقوں کا انتظام، کسی مملکت کی سرحد پر حملہ ہونے کی صورت میں طریق کار کا تعین وغیرہ نیز اسی کے سپرد علاقہ جات سار و ڈانٹزگ کا انتظام، اور اقلیتوں کی حفاظت بھی کی گئی تھی۔[1] موافقہ میں جمعیت اور مجلس کے درمیان تعلقات کا قطعی تعین نہیں کیا گیا، لیکن پچھلے سترہ سال میں جو ارتقا ہوا ہے اس کا میلان اس طرف ہے کہ جمعیت تو انجمن اقوام کا میدان مباحثہ ہو جائے اور مجلس کے سپرد عاملانہ اختیارات کر دئے جائیں۔

تیسرا ادارہ معتمدی ہے۔ انجمن اقوام کا ایک معتمد علےٰ، ایک نائب معتمد اور تین مددگار معتمد ہیں۔ معتمد باعتبار اپنے عہدے کے جمعیت اور مجلس دونوں کا معتمد ہوتا ہے۔ یہی مجلس کے منظوری سے معتمدی کے جملہ عہدہ داروں کا (جن کی تعداد تقریباً ۷۰۰ ہے) تقرر کرتا ہے اور یہ عہدہ دار براہ راست اس کے سامنے جواب دہ ہوتے ہیں۔ معتمدی کا کام ۱۳ شعبوں کے ذریعے سے طے پاتا ہے۔ ان شعبوں کے علاوہ ایسے امدادی اعضا بھی ہیں جیسے ماموریہ تفویضی

[1] اب علاقہ سار، ایک استشارے کے ذریعے سے جرمنی کو واپس مل گیا ہے اور انجمن اقوام کا اس پر کوئی دخل نہیں رہا۔

ماموریہ امیون، ماموریہ حفظان صحت وغیرہ۔ انجمن کا موازنہ تقریباً ۲½ کروڑ طلائی فرانک کا ہوتا ہے جو تقریباً ۲۵ ہزار طلائی فرانک کی تقریباً ایک ہزار اکائیوں میں تقسیم کردیا جاتا ہے اور ہر مملکت کو ان اکائیوں کا ایک خاص مجموعہ دینا پڑتا ہے۔ مثلاً برطانیہ کلاں کے متعلق ۱۰۵ اکائیاں ہیں، فرانس کے متعلق ۷۹، اٹلی اور جاپان کے متعلق ۶۰، ۶۰، ہندوستان ۵۶، کناڈا ۳۵، اور بعض غیر اہم مملکتیں مثلاً البانیہ، لائی بیریا، اور بعض وسطی امریکہ کی مملکتیں صرف ایک ایک اکائی ادا کرتی ہیں[۵۲]۔

تصفیہ تنازعات۔ مختلف مملکتوں میں جو جھگڑے پیدا ہوتے ہیں ان کے تصفیے کے کئی طریقے ممکن ہیں۔ پہلا طریقہ تو بیچ بچاؤ کا ہے جس کی تعریف معاہدہ ہیگ ۱۸۹۹ء میں یہ کی گئی ہے کہ بچولیا وہ ہے جو متضاد دعاوی میں اعتدال پیدا کرے اور فریقین میں ایک دوسرے کے ساتھ جو منافرت کی کیفیت پیدا ہوگئی ہے اسے رفع کرنے کی کوشش کرے[۵۳]۔ دوسرا طریقہ ثالثی جس کا مقصد یہ ہے کہ بین الاقوامی نزاعات میں قانون اور قانونی کارروائی کے طریقے کا انطباق کیا جائے۔ جنگ عظیم سے پہلے ایک نہایت اہم ثالثی کی مثال فرانسیسی گیانا اور وینے زویلا کے سرحدی مسئلے کی ثالثی تھی، جس میں ثالثوں کی رائے میں ثالثی محکمے کو چند حدود کے اندر جنھیں فریق تسلیم کرلیں، وسیع اختیارات حاصل ہوتے ہیں لیکن اگر وہ اپنے حدود سے تجاوز کرجائے تو وہ یہ تجاوز اتنا ہی بے طاقت ہوگا

---

[۵۲] سالنامہ مدبرین ۱۹۳۵ء صفحہ xxvii

[۵۳] دیکھو یورک ہیجز: "بین الاقوامی تنظیم" Yorke Hedges: International Organization باب ۷۔

جیسے صحیح کا کہہ اور ایسی حالت میں ثالثی فیصلہ کا لعدم ہو جائے گا۔[۲۹] بین الاقوامی تنازعات کے رفع کرنے کا تیسرا طریقہ مصالحہ کا ہے جس کے تحت ایسے تنازعات ایک اموریہ کے سپرد کر دئے جاتے ہیں اور یہ اموریہ کوئی ایسا حل نکالتا ہے جس پر فریقین راضی ہو جائیں۔ اس طرز کار کی ابتدا ہیگ کانفرنسوں سے ہوئی جس میں مصالحی اموریوں کے تقرر کا اقدام کیا گیا۔ ان کانفرنسوں نے صرف ایسے ہی امور کے مصالحوں کے اصول کو نافذ کرنا چاہا جن سے کسی مملکت کی عزت یا موت و زیست کے مسئلہ کا تعلق نہ ہو۔ اموریہ جس حل کو فریقین کے سامنے پیش کرے اسے ان کو منظور کرنے نہ کرنے کا پورا اختیار ہوگا اور جو بھی تہدید ہوگی وہ صرف اخلاقی ہوگی۔ سنہ ۱۹۱۴ء کے اوائل میں ممالک متحدہ امریکہ کے معتمد مملکت برائن نے ایک قدم آگے بڑھایا اور ان کی تحریک پر ممالک متحدہ امریکہ اور بہت سی دیگر مملکتوں کے درمیان عہدنامے ہوئے جو برائن عہدناموں کے نام سے موسوم ہیں؛ ان کے ذریعے سے یہ طے پایا کہ فریقین ایک مستقل اموریہ کے سامنے جس میں ۵ ارکان ہوں گے، اپنے جملہ معاملات پیش کریں گے جو چھان بین کرکے ایک رپورٹ پیش کرے گی۔ ان عہدناموں اور ہیگ والے عہدناموں کے درمیان یہ فرق ہے کہ ان میں "عزت اور موت زیست" کے معاملات کا ذکر نہیں اور بجائے اس کے کہ ہر تنازعہ کے لئے ایک اموریہ قائم ہو، ہر ملک کی بابت ایک مستقل اموریہ مقرر کیا گیا۔ نیز یہ بھی قرار پایا کہ تحقیقات کے دوران میں جنگ کی ابتدا نہ ممالک متحدہ امریکہ کی طرف سے ہو نہ فریق ثانی کی طرف سے یہ واقعات

---

[۲۹] ایضاً۔

مارچ اپریل ۱۹۱۴ء کے ہیں۔ چند ماہ بعد جنگ عظیم شروع ہو گئی اور باوجودیکہ بعض ممالک کے متعلق ماموریے بھی قائم ہو چکے تھے، لیکن اس کا موقعہ ہی نہیں آیا کہ کوئی جھگڑا کسی ماموریہ کے سپرد کیا جائے۔

بین الاقوامی عدالت۔ جنگ عظیم کے بعد موافقۂ انجمن اقوام کے چودھویں دفعہ کا تقاضا تھا کہ مجلس انجمن ایک مستقل بین الاقوامی عدالت کے متعلق تجاویز پیش کرے لیکن اس عدالت کا قیام ۱۹۲۲ء تک عمل میں نہیں آیا۔ چونکہ اس عدالت کی مؤسس دستخط کنندہ مملکتیں تھیں نہ کہ انجمن اقوام بحیثیت انجمن کے، اس لئے عدالت پر اسوائے عادلوں کے انتخاب کے مسئلے کے) انجمن کو کوئی تفوق حاصل نہیں، چنانچہ انجمن عادلوں کو برطرف نہیں کرسکتی، نہ اپنی قراردادوں کا انجمن کے ذریعے سے نفاذ کرسکتی ہے اور نہ عدالت کے قواعد میں کسی قسم کی ترمیم کرسکتی ہے۔ اس وقت بین الاقوامی عدالت میں پندرہ عادل ہیں۔ ان کا تقرر اس طرح ہوتا ہے کہ ہیگ کے مستقل محکمۂ مفاہمات میں جو مختلف ممالک کی طرف سے ارکان ہیں وہ امیدواروں کو نامزد کرتے ہیں اور انجمن اقوام کی جمعیت اور مجلس ان کا جدا جدا انتخاب کرتی ہیں، اور جن امیدواروں کے حق میں دونوں مجالس زیادہ سے زیادہ رائے دیں وہ نو سال کے لئے منتخب ہو جاتے ہیں۔ باوجودیکہ عدالت میں "تمدن کے اہم اشکال اور دنیا کے خاص خاص قانونی نظاموں کی قائم مقامی ہونی چاہئے"[۳۰] لیکن اس وقت تک اس کا رکن نہ کوئی مسلمان ہوا ہے نہ ہندو۔ عدالت خود اپنا صدر اور نائب صدر کا انتخاب کرتی ہے اور اگر کسی مملکت کا کوئی معاملہ عدالت کے سامنے پیش ہو تو

---

[۳۰] قانون عدالت، دفعہ ۲۔

اسے موقتی طور پر اپنا ایک عادل مقرر کرنے کا بھی اختیار ہے۔[۱۱۵]

عدالت کا حد اختیار دو طرح کا ہے۔ اگر دو متنازع مملکتیں اپنی خوشی سے کوئی معاملہ عدالت کے سامنے پیش کریں تو ایسی حالت میں عدالت اس معاملے کو طے کرے گی اور پھر اس کی تجاویز پر فریقین کو عمل کرنا لازم ہوگا۔ ساتھ ہی عدالت اپنی رائے ایسے معاملات کے متعلق مجلس اور جمعیت کے سامنے پیش کر سکتی ہے جس کی بابت ان کی رائے طلب کی جائے۔ نیز اگر کوئی مملکت "اختیاری دفعہ" پر دستخط کرائے تو ایسی حالت میں عدالت کو جملہ امور متعلقہ پر خود بخود اختیار حاصل ہو جائے گا۔ وہ امور حسب ذیل ہیں: (۱) کسی عہدنامہ کی تعبیر (۲) قانون اقوام کے بابت کوئی مسئلہ (۳) کسی ایسے واقعہ کا وجود جس کی وجہ سے بین الاقوامی پیماں کی خلاف ورزی ہوتی ہو (۴) ایسی خلاف ورزی کی صورت میں ہرجہ کا تعین۔ ابتدا میں مختلف مملکتیں اس نوع کے دستخط کرنے سے ذرا ہچکچاتی تھیں لیکن اب بعض شرائط کے تحت اگر مملکتوں نے اس فقرے پر دستخط کر دیئے ہیں۔[۱۱۶] بین الاقوامی عدالت کے لئے کوئی خاص قانون مختص نہیں ہے

[۱۱۵] رام و شرما: "ہندوستان اور انجمن اقوام" Ram and Sharma: India and League of Nations. باب ۲۔

[۱۱۶] شرائط مختلف النوع ہیں۔ برطانیہ نے جو دستخط کئے ہیں تو صرف ۱۰ سال کے لئے یا اسے مزید زمانے کے لئے جس کی برطانیہ اسکی ضرورت سمجھے۔ نیز اس کی رضامندی اس پر مشروط ہے کہ اس دفعہ کا اثر ان معاملات پر نہیں پڑے گا (۱) اگر فریقین کوئی دوسرا طریقہ تسویہ معاملات کا نکال لیں (۲) اگر متنازعہ کسی ایسے رکن انجمن اقوام سے ہو جو برطانوی دولت عامہ اقوام کا رکن ہو (۳) اگر تنازعہ ایسے معاملات سے ہو جو بالکلیۃ سلطنت متحدہ کے متعلق ہیں۔

بلکہ قانون عدالت میں حسب ذیل ماخذ قانونی شمار کر دئے گئے ہیں:[۲۳] (۱) بین الاقوامی معاہدے جن کے متعلقہ تو ادو فریقین تسلیم کرلیں (۲) بین الاقوامی رواج (۳) متمدن اقوام کے مسلّمہ اصول قانونی (۴) بین الاقوامی نظائر (۵) مستند ترین مقننوں کی تحریریں۔

تنظیم مزدی۔ آخری بین الاقوامی ادارہ جس کا ایک طرح کا تعلق انجمن اقوام سے ہے بین الاقوامی تنظیم مزدی ہے۔ اس کے متعلق دو ادارات ہیں: ایک تو بین الاقوامی مزدی کانفرنس اور دوسرے بین الاقوامی مزدی دفتر۔ بین الاقوامی مزدی کانفرنس سال میں کم از کم ایک مرتبہ نشست کرتی ہے اور اس میں ہر رکن مملکت کے طرف سے چار وفید جاتے ہیں۔ دو حکومت کی طرف سے ایک آجروں اور ایک مزدوروں کے قائم مقام کی حیثیت سے، موخر الذکر دو وفیدوں کو بھی حکومت ہی مقرر کرتی ہے گو ایسے ہی لوگ مقرر ہوتے ہیں جو آجروں اور مزدوروں کی انجمنوں کے لئے قابل قبول ہوں۔ اس کی قراردادیں زیادہ تر سفارشات کی شکل میں ہوتی ہیں جن کی منظوری کے لئے کم از کم ⅔ ارکان کی اکثریت ضروری ہے۔ اور اس کے بعد یہ مختلف ممالک کے حکومتوں کے سامنے بغرض توثیق پیش کی جاتی ہیں۔ مزدی تنظیم کا ایک اہم عنصر "حکومتی ادارہ" ہے جس کے سپرد مزدی تنظیم کی عام نگرانی ہوتی ہے اور جو کانفرنس کے لئے پیش نامہ تیار کرتا ہے۔ آجکل اس ادارے کے ۳۲ ارکان ہیں جو ایسی مملکتوں سے لئے جاتے ہیں جن کی "صنعتی اہمیت" دوسری مملکتوں سے زیادہ ہو۔ بین الاقوامی مزدی دفتر بین الاقوامی مزدی تنظیم کی گویا معتمدی کے فرائض انجام دیتا ہے۔ اس کے ناظم کو "حکومتی ادارہ" مقرر کرتا ہے اور اسے عملہ کے تقرر کے وسیع

[۲۳] "قانون عدالت"، باب ۳۰۔ یہ حصہ یورک بیجنز کی کتاب سے لیا گیا ہے۔

اختیارات حاصل ہیں۔

بین الاقوامی مزدوری تنظیم کا سب سے بڑا مقصد یہ قرار دیا گیا ہے کہ ایک بین الاقوامی مزدوری اخلاقی معیار قائم کیا جائے اور اس قسم کے قواعد بنائے جائیں جن کی وجہ سے آجروں اور مزدوروں کے معاملات میں تلخی پیدا نہ ہو۔ معاہدہ انجمن اقوام میں ایسے معاملات کی ایک مختصر فہرست بھی دی ہوئی ہے جیسے کارکردگی کے گھنٹوں کا تعین، بے روزگاری کا انسداد، مزدور بچوں اور عورتوں کی حفاظت، بے روزگاری اور مرض کا بیمہ وغیرہ۔ لیکن جیسا جیسا زمانہ گذرتا جاتا ہے اور مختلف ممالک اپنے اپنے تنزلے قائم کرتے جاتے ہیں ویسے ہی اس قسم کے بین الاقوامی ادارے کا اثر بھی کم ہوتا جا رہا ہے۔ اصل میں یہ تنظیم زیادہ تر مزدوروں کی فعالیت کو روکنے کی غرض سے قائم ہوئی تھی۔ لیکن ایک طرف تو اٹلی اور جرمنی نے اس فعالیت کو روکنے کے لئے اپنے اپنے لئے جدید طریقے رائج کئے اور دوسری طرف روس جیسے ملک کے مزدوری معاملات پر ایسے بین الاقوامی ادارے کا ابتدا ہی سے اثر کم ہوتا گیا۔ غرض جو کچھ بھی اس بین الاقوامی تنظیم کی کارگزاری ہو سکتی ہے وہ محض سفارش کی خدمت ہو سکتی ہے اور ان سفارشوں کو بروئے کار لانا نہ لانا مختلف مملکتوں کا اپنا کام ہے۔ جس پر سوائے اخلاقی اثر کے کسی دوسرے طریقہ کا اثر موجودہ حالات کے تحت ممکن نہیں۔

تفویض۔ جنگ عظیم سے پہلے جو جنگیں ہوئی تھیں ان میں غالب فریق اپنے دشمن کو زیر کرنے کے بعد اسے اپنا ماتحت بنا لیا کرتا تھا۔ لیکن جنگ عظیم کے دوران میں کچھ ایسا ماحول پیدا ہو گیا جس کی وجہ سے اس طرز عمل کو تبدیل کرنا پڑا۔ جب روس نے نے ۱۹۱۷ء میں زار کو تخت سے اتار کر ایک جمہوریہ قائم کیا تو اس نے اعلان کیا کہ ہم

جو صلح کریں گے اس میں نہ تو کسی ملک کا الحاق کرینگے اور نہ خرچہ جنگ وصول کرینگے تو اتحادیوں میں بھی یہ سوال پیدا ہو گیا کہ جنگ حق کے بول بالے کے لئے لڑی گئی ہے اور یہ مناسب نہیں معلوم ہوتا کہ مغلوب کو بالکل کچل ڈالا جائے، ورنہ اس سے ہماری خود غرضی ظاہر ہوگی۔ جنگ کے بعد آسٹریا کے تو حصے بخرے کر دئے گئے اور وسطی یورپ میں بجائے تیوتانی تفوق کے اب اسلافی اقوام کو تیوتانیوں پر فوقیت دیدی گئی۔ لیکن جب جرمنی اور ترکی علاقوں کا سوال پیدا ہوا تو دقت محسوس ہوئی؛ اس لئے کہ اول تو الحاق کے مسئلہ نے ایک نئی شکل پیدا کر لی تھی اور پھر دول اتحاد کے باہمی معاملات میں جو الجھاؤ زار روس کے خاتمہ پر پیدا ہوا تھا اس کے اور بھی زیادہ بڑھ جانے کا اندیشہ تھا۔ الغرض بہت غور وفکر کے بعد جنوبی افریقہ کے وزیر اعظم جنرل سمٹس نے اس طرز کار کی تحریک کی جو نظام تفویض کے نام سے موسوم ہے اور جو عہدنامہ ورسائی کا جزو بنا دیا ہے۔ نظام تفویض سے مراد یہ ہے کہ جو اقطاع یا ممالک اتحادیوں نے اپنے دشمنوں سے ایشیا اور افریقہ میں فتح کئے ہیں وہ ان سلطنتوں میں تقسیم نہ کئے جائیں بلکہ کسی نہ کسی زیادہ ترقی یافتہ قوم کے زیر ہدایت (یا زیر تفویض) کر دئے جائیں۔

اسی اصول کو مد نظر رکھ کر موافقۂ انجمن اقوام کی دفعہ ۲۲ کی رو سے یہ قرار پایا کہ ایسے علاقوں کو جو جنگ عظیم کی وجہ سے اپنے قدیم سلطنتوں کے ماتحت نہیں رہے اور جو فی الحال اپنے پیروں پر نہیں کھڑے ہو سکتے مم نہیں ایسے ترقی یافتہ ممالک کے تولیت میں رکھا جائے جو اپنے وسائل، اپنے تجربہ، یا اپنے جغرافی محل وقوع کے اعتبار سے اس ذمہ داری کو اپنے کندھوں پر لے سکتے ہوں اور جو اس ذمہ داری کو

تسلیم کرنے کے لئے تیار ہوں؛ اور یہ ممالک فرائض تولیت کو انجمن اقوام کی جانب سے ادا کریں۔ تفویض تین نوع کی قرار دی گئی۔ ان علاقوں میں سب سے ترقی یافتہ وہ علاقے تھے جو سلطنت عثمانیہ کے جزو رہ چکے تھے اور اس بدنام سلطنت نے ان کی ترقی میں کوئی دقیقہ فروگذاشت نہیں کیا تھا چنانچہ ایسے علاقوں کو تفویض الف قرار دیا ہے اور یہ طے پایا کہ انھیں موقتی طور پر خود مختار تصور کیا جائے گا اور صرف یہ شرط لگائی جائے گی کہ صاحب تفویض ملک اپنی صلاح اور مدد ملک مفوضہ کو دیا کرے گا۔ ان شرائط کے تحت فلسطین اور عراق برطانیہ کلاں کو اور ملک شام فرانس کو تفویض کیا گیا تفویض ب میں وسطی افریقہ کے وہ علاقے شامل کئے گئے جنھیں اہل تفویض ملک کو یہاں کی حکومت کا ذمہ دار قرار دیا گیا بشرطیکہ یہ متولی ملک ''ضمیر اور مذہب کی آزادی کی حفاظت کرے، ایسے افعال شنیعہ جیسے غلامی، تجارت اسلحہ اور تجارت مسکرات کا انسداد کرے، کسی قسم کے قلعہ بندی یا دیسیوں کو فوجی قواعد سکھانے سے احتراز کرے، ساتھ ہی دوسرے ممالک کے آزاد تجارت میں مخل نہ ہو''۔ ان شرائط کے تحت ٹنگن یکا برطانیہ کلاں کو، روانڈا اروندی بلجیم کو اور کامیرون و ٹوگستان برطانیہ کلاں اور فرانس کو تفویض کئے گئے۔ تیسرے وہ علاقے تھے جو جنوب مغربی افریقہ اور بحر الکاہل میں پھیلے ہوئے تھے اور جن کے قلیل رقبے اور قلیل آبادی مراکز تمدن سے بُعد یا متولی مملکت کے قرب کی وجہ سے[۲۱۵] یہی مناسب سمجھا گیا کہ انھیں اہل تفویض ملک کا جزو تصور کرکے اسی کے بنائے ہوئے قوانین کے تحت کر دیا جائے بشرطیکہ دیسی آبادیوں کے متعلق ان شرائط پر عمل کرے جو تفویض ب کے تحت مذکور ہیں۔ اس تفویض کو تفویض ج قرار دے کر

[۲۱۵] دیکھو سالنامہ مدبرین ۱۹۳۶ء صفحہ XX۲۔

جنوبی مغربی افریقہ کو اتحاد جنوبی افریقہ کے متعلق، مغربی ساموا کو نیوزیلستان کے متعلق، نیو گنی کو آسٹریلیا کے متعلق، جزیرہ نا ورو کو برطانیہ کلاں کے متعلق اور بحرالکاہل کے باقی ماندہ جزائر کو جاپان کے متعلق قرار دیا گیا۔

ان تفویضوں کے متعلق یہ اصول قرار پا گیا ہے کہ اہل تفویض مجلس انجمن کے سامنے ہر سال ایک روداد کارکردگی پیش کرے گا اور مجلس ایک مستقل ماموریہ قائم کرے گی جس کا کام یہ ہوگا کہ ان رودادوں پر غور کرے اور مجلس کے سامنے اپنی سفارش پیش کرے۔ یہ امر بھی قابل لحاظ اور نہایت اہم ہے کہ فلسطین کے قانون تفویض میں آپ حکمت عملی کے الفاظ شامل کردئے گئے ہیں جس کا سب سے پہلے ۱۹۱۷ء میں لارڈ بالفور نے اعلان کیا تھا اور جس کی رو سے فلسطین کو یہودیوں کا "قومی وطن" بنانے کا وعدہ کیا گیا تھا۔ اس کے لئے ایک یہودی عمیلیہ کو اس کا مختار گردانا گیا ہے کہ وہ حکومت فلسطین کے ساتھ تعامل کرے اور یہودی قومی وطن کے قیام کے لئے آسانیاں بہم پہنچائے[۳۵]۔ ساتھ ہی ساتھ صاحب تفویض یعنی برطانیہ کلاں فلسطین کی جملہ آبادی کے، خواہ وہ کسی مذہب کے پیرو کیوں نہ ہو، تمام کشوری اور مذہبی حقوق کی حفاظت کرنے کے ذمہ دار ہے۔ اس طرز عمل کے تحت فلسطین میں یہودیوں کی آبادی جہاں ۱۹۱۹ء میں ۶۵ ہزار تھی ۱۹۳۶ء کے مردم شماری کی رو سے ایک لاکھ کے قریب ہوگئی تھی[۳۶]۔ ہوا یہ کہ تمام یورپی ملکوں میں متمول ہونے کی

---

[۳۵] فلسطین کی تفویض کے احکام یورک بکسبر میں تتمہ کے طور پر دئے ہوئے ہیں۔

[۳۶] سالنامہ مدبرین ۱۹۱۹ء و ۱۹۳۶ء۔

(بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۳۶۰ پر)

ایک بڑی تعداد تھی جو اپنے ان ہم مذہبوں کو جن کی کسی وجہ سے ان کے ممالک میں کھپت نہیں ہوسکتی تھی، فلسطین جانے اور وہاں آباد ہونے کے لئے رقم مہیا کرتے تھے۔ الغرض بہت جلد یورپ کے تمام ممالک (خصوصاً جرمنی اور روس) کے یہودی جن کے لئے کہیں ٹھکانا نہ تھا فلسطین آنے شروع ہوگئے اور اپنے روپیہ کے زور سے یہاں مسلمانوں اور عیسائی عربوں کو آراضیات سے بے دخل کرنا شروع کیا، جس کا نتیجہ وہ عظیم الشان عرب ہڑتال ہوئی جو ۱۹۳۶ء کے اواخر میں کئی مہینے تک مسلسل جاری رہی اور جو، باوجود حکومت کی سختیوں اور فوجی قوانین کے نفاذ کے، صرف عرب فرمانروایان عراق، نجد و ماوراء یردون کی مداخلت ہی سے ختم ہوئی۔ صاحب تفویض ملک، یعنی انگلستان نے اس پر ایک ماموریہ مقرر کیا جس نے ۱۹۳۷ء کے وسط میں اپنی روداد پارلیمنٹ کے سامنے پیش کی۔ اس روداد میں یہ سفارش کی گئی ہے کہ ساحلی علاقہ یہودی مملکت بنا دیا جائے، اندرون ملک کا ماورائے یردون سے الحاق کردیا جائے اور مقامات مقدسہ، مثلاً یروشلم و بیت اللحم حسب سابق مفوضہ قرار دئے جائیں۔

(بقیہ حاشیہ ص ۳۵۹) حسب ذیل جدول سے موجودہ صورت حال معلوم ہو جائے گی۔

	سنہ ۱۹۰۹ء	سنہ ۱۹۳۱ء	تخمینہ سنہ ۱۹۳۴ء
کل آبادی فلسطین	۶۷۵،۰۰۰	۱۰۰۳،۷۵۴۸	۱۲،۶۱،۰۰۰
یہودی	۱۵،۰۰۰	۹۱،۳۹۸	۳،۷۵،۰۰۰

اس طرح ۱۵ برس میں یہودیوں کی آبادی بیس گنی سے زیادہ ہوگئی ہے اور جہاں سنہ ۱۹۱۹ء میں یہودی اور جملہ آبادی کا تناسب ۱ اور ۳۰ کا تھا اب وہ آبادی کا تقریباً تیسرا حصہ بن گئے ہیں۔

دیکھنا یہ ہے کہ یہ حل عربوں اور یہودیوں کے لئے بالآخر قابل قبول ہوگا یا نہیں[۳۷]۔

بہرحال ان تفصیلات سے معلوم ہوتا ہے کہ یہ رقبات انگلستان، بعض برطانوی قلمروں، فرانس، بلجیم اور جاپان کے تفویض کئے گئے ہیں۔ اصول تفویض کا دارومدار انجمن اقوام پر ہے، لیکن امتداد زمانہ سے جیسے جیسے انجمن اقوام کا اثر زائل ہوتا جاتا ہے ویسے ہی یہ علاقہ جات، خصوصاً تفویض ہائے ب و ج، براہ راست مقبوضات کی نوعیت اختیار کرتے جاتے ہیں۔ چنانچہ جاپان، جو اب انجمن اقوام کا رکن نہیں رہا، پہلے کی طرح جزائر مفوضہ پر قابض ہے اور انھیں چھوڑنے کا نام نہیں لیتا۔

اقلیتیں۔ جنگ عظیم کے بعد یورپ کے نقشے میں جو تبدیلیاں عمل میں آئیں ان کی وجہ سے نئے ملک میں جرمن اور دیگر وسطی یورپ کے اقوام کے لاکھوں باشندے غیر اقوام کے ساتھ شامل کر دئے گئے جس کی وجہ سے اقلیتوں کا مسئلہ پیدا ہوگیا۔ چیکوسلوفاکیہ، پولستان، الساس لورین اور بلجیم میں بڑی بڑی جرمن اقلیتیں شامل کر دی گئیں اور آسٹریا کو جو سراسر ایک جرمن ملک بن گیا جرمنی میں شریک ہونے سے باز رکھا گیا۔ اسی طرح رومانیہ میں مجیار، یوگوسلافیہ اور یونان میں البانی، رومانیہ اور بلغاریہ میں ترک مستقل طور پر شامل کر لئے گئے[۳۸]۔ اس میں

---

[۳۷] یہ روداد ۹ جولائی ۱۹۳۷ء کو شائع ہوئی۔

[۳۸] وسط ۱۹۳۰ء میں یوروپی اقلیتوں کی ایک کانفرنس لندن میں منعقد ہوئی جس میں بلجیم، ڈنمارک، اسٹونیہ، لیٹویہ، لتھوانیہ، پولستان، رومانیہ، چیکوسلوفاکیہ، یوگوسلافیہ، اٹلی اور ہنگری کے جرمن، رومانیہ اور چیکوسلوفاکیہ کے مجیار، اٹلی اور آسٹریا کے اسلافی باشندے شریک ہوئے تھے۔ حساب لگایا گیا ہے کہ وسطی یورپ کی تقریباً ایک چوتھائی آبادی ان اقلیتوں پر مشتمل ہے۔

شبہ نہیں کہ جنگ عظیم سے پہلے بھی اقلیتیں موجود تھیں اور یورپ کا کوئی ملک مشکل سے ایسا ہوگا جس میں تمام آبادی ایک ہی نسل اور زبان کی ہو۔ لیکن جنگ کے بعد جو خاص دشواری پیش آئی وہ یہ تھی کہ جنگ میں قومیت کے اصول کو بالاتر رکھنے کا اعلان کیا گیا تھا، لیکن جب جنگ کے بعد نقشہ میں تبدیلیاں کی گئیں تو یہ ناممکن ہوگیا کہ اسے کلیتہً نسل یا قوم یا زبان کے اصول پر ترتیب دیا جائے چنانچہ مدبرین نے گویا اپنے اقوال کے بالکل مخالف عمل کیا۔ الغرض صلح کے موقعہ پر اتحادی دول اور چیکوسلوفاکیہ، یونان، پولستان، رومانیہ اور یوگوسلافیہ کے درمیان خاص طور پر اس بارے میں عہدناموں پر دستخط ہوئے اور انہی اصولوں کو آسٹریا، بلغاریہ، مجیارستان اور ترکی کے صلحناموں میں شامل کر دیا گیا۔ جرمنی کے صلحنامے میں اس قسم کے کوئی شرائط نہیں رکھے گئے اس لئے کہ اس وقت یہ گمان بھی نہ تھا کہ جرمن میں کسی اقلیت کا وجود ہے۔ گو آج جو مشکل وہاں یہودی مسئلے نے پیدا کرلی ہے وہ کسی دوسرے ملک کے مسئلہ اقلیت سے کسی حالت میں کم نہیں ہے۔[۳۹]

اگر پولستان کے اقلیتی عہدنامہ کو نمونہ قرار دیا جائے آسانی ہوگی۔[۴۰] اس عہدنامے میں پولستان اپنے تمام باشندوں کو، خواہ کسی قوم، ملک، زبان، نسل یا مذہب

[۳۹] جرمن یہودیوں کی سقیم حالت کے لئے دیکھو "سالانہ رجسٹر" Annual Register ۱۹۳۳ء صفحہ ۱۷ وغیرہ، ۱۹۳۴ء صفحہ ۱۹۰ وغیرہ، ۱۹۳۵ء صفحہ ۱۹۵ وغیرہ۔ ۱۹۳۵ء میں ایک قانون شائع ہوا جس کی رو سے یہودیوں سے جرمن شہریت چھین لی گئی۔

[۴۰] یہ عہدنامہ یورک کی پیپرز میں بطور تتمہ ہو کے دیا ہوا ہے۔

کے ہوں، پوری آزادی دیتا ہے اور قانون کے سامنے ان کی مکمل مساوات کا ضامن بنتا ہے اور انھیں اجازت دیتا ہے کہ ہر وقت (عدالت میں بھی) وہ چاہیں تو خود اپنی زبان استعمال کریں۔ انھیں یہ بھی حق حاصل ہے کہ خیراتی ادارے، اوقات وغیرہ خود اپنی قوم کے بہبود کے لئے قائم کریں اور خود پوستانی حکومت اس کا وعدہ کرتی ہے کہ جہاں کسی قوم کی آبادی کافی ہوگی وہاں ابتدائی تعلیم اسی قوم کی زبان میں دی جائے گی، اگر ممکن ہے کہ پوستانی زبان کو لازمی قرار دیا جائے۔ تقریباً یہی اصول دوسرے اقلیتی عہدناموں میں بھی شامل کئے گئے ہیں۔ لیکن قبل اس کے کہ مجلس کسی اقلیتی عہدنامے کی خلاف ورزی کے متعلق کسی درخواست کی سماعت کرے چند شرائط کا پورا ہونا لازمی ہے۔ اس درخواست میں یہ استدعا نہیں ہونی چاہیئے کہ اقلیت ملک سے علیحدگی چاہتی ہے، نہ اسے گمنام ہونا چاہیئے، نہ اس میں کسی قسم کی سخت کلامی ہونی چاہیے جنھیں کسی دوسری درخواست میں شامل کیا گیا ہو۔ اگر ان شرائط کی پابندی کی گئی تو اقلیت والے ملک سے جواب لیا جاتا ہے، اصل درخواست اور یہ جواب تین اراکین کی ایک جماعت کے سامنے جاتا ہے جسے مجلس نامزد کرتی ہے، اور یہ جماعت اس کا تصفیہ کرتی ہے کہ آیا یہ معاملہ اس قابل ہے یا نہیں کہ مجلس کے سامنے پیش کیا جائے۔

عام طور پر جو حکمت عملی روا رکھی گئی ہے وہ یہ ہے کہ تاوقتیکہ کوئی نہایت شدید خلاف ورزی نہ ہوئی ہو، مجلس کا کوئی رکن کسی مملکت سے دشمنی مول لینا پسند نہ کرے گا جس کا نتیجہ یہ ہے کہ باوجودیکہ مجلس کے سامنے خلاف ورزی

عہد نامہ جات کے متعلق متعدد درخواستیں گزری ہیں۔ لیکن عام طور پر مجلس نے کسی قسم کا دباؤ فریق ثانی مملکت پر نہیں ڈالا ہے۔

تہدیدیں۔ اب صرف تہدیدوں کا ذکر باقی ہے جو یعنی جنگ حبشہ کے زمانے میں خاص طور پر نمایاں ہو گئی تھیں۔ تہدیدیں دراصل موافقتِ انجمن اقوام کے دفعہ ۱۶ کے تحت آتی ہیں، لیکن اس سلسلہ میں دفعات ۱۲ تا ۱۵ اور دفعہ ۱۷ کا ذکر بھی مناسب ہے چونکہ انجمن اقوام کے پاس کوئی ایسی مرکزی ہیئت نہیں جو کسی خطاکار مملکت کو سزا دے سکے اس لئے اس کی ضرورت محسوس ہوئی کہ اس قسم کی کل اختراع کی جائے جس سے جملہ ارکان انجمن خطاکار مملکت کو مجبور کر سکیں کہ وہ موافقتِ انجمن اقوام کی خلاف ورزی نہ کرے۔ دفعہ ۱۲ کا منشاء یہ ہے کہ اگر دو ارکان کے درمیان کوئی ایسا تنازعہ چھڑ جائے جس سے نقض امن کا اندیشہ ہو تو ان پر لازم ہوگا کہ وہ یہ تنازعہ ثالثوں یا بین الاقوامی عادلوں کے سپرد کریں گے اور تجویز کے تین ماہ بعد تک آپس میں جنگ نہ کریں گے۔ دفعہ ۱۳ میں ایسے جھگڑوں کا ذکر ہے جو معمولی تدبیر کے ذریعے سے طے نہ پا سکیں لیکن جنھیں فریقین اس قابل سمجھتے ہوں کہ وہ ثالثی یا عدالت کے ذریعے سے طے ہو سکتے ہیں۔ ایسی حالت میں وہ ثالثی یا عدالت کے سامنے پیش کر دیئے جائیں گے۔ ارکان انجمن اس کا وعدہ کرتے ہیں کہ جو فریق تجویز ثالثی یا تجویز عدالت کے موافق عمل کرے گا اس کے خلاف جنگ نہیں کریں گے۔ دفعہ ۱۵ کے مطابق کسی ایسے تنازعے کی صورت میں، جس میں نقض امن کا اندیشہ ہو، کوئی رکن اس مسئلے کو معتمد اعلیٰ کے ذریعے سے مجلس کے سامنے پیش کر سکتا ہے جس پر

مجلس فریقین کے درمیان سمجھوتے کے لئے کوشش کرے گی اور اگر سمجھوتہ نہ ہو سکے تو تمام واقعات اور اپنی تجاویز کو شائع کر دے گی۔ اگر (علاوہ کسی فریق کے قائم مقام باقی) مجلس کے ارکان نے اس پر اتفاق رائے کیا ہو تو ارکان انجمن اس پر متفق ہیں کہ وہ اس فریق کے ساتھ جنگ نہ کریں گے جو رپورٹ کے مطابق عمل پیرا ہو لیکن اگر کوئی رپورٹ محض اکثریت سے منظور ہوئی ہو تو ایسی حالت میں ہر فریق کو اختیار ہوگا کہ حق اور عدل کا بول بالا کرنے کے لئے جیسا طرز عمل چاہے جاری رکھے۔

اگر کوئی مملکت دفعات ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵ کے اصول سے روگردانی کرے تو یہ خیال کیا جائے گا کہ اس نے انجمن کے باقی ماندہ جملہ ارکان کے خلاف جنگ کی ہے چنانچہ باقی ماندہ جملہ اراکین انجمن اس کا اقرار کرتے ہیں کہ وہ اس خاطی مملکت سے اپنے تمام "تجارتی یا مالی تعلقات منقطع کر دیں گے، اپنے شہریوں اور خاطی مملکت کے شہریوں کے درمیان ہر قسم کے راہ و رسم کو ممنوع قرار دیں گے اور ہر طرح کے مالی، تجارتی یا ذاتی رسل و رسائل کو مسدود قرار دیدیں گے، خواہ خاطی مملکت رکن انجمن ہو یا نہ ہو"۔ نیز مجلس کا فرض ہوگا کہ ہر حکومت متعلقہ کو سفارش کرے کہ وہ فوجی، بحری یا ہوائی فوج اس خاطی مملکت کی سرکوبی کے لئے مہیا کرے۔ موافقہ اس سے بھی آگے بڑھتا ہے اور دفعہ ۱۷ میں اس کا اعلان کرتا ہے کہ اگر متنازعہ کے ایک یا دونوں فریقوں میں سے کوئی فریق رکن انجمن نہ ہو تو ایسی صورت میں انھیں ان شرائط کو تسلیم کرنے کی دعوت دی جائے گی، اور اگر دعوت قبول کر لی جائے تو ایسی حالت میں دفعات ۱۲ تا ۱۶ تک کا نفاذ ان مملکتوں پر بھی ہو جائے گا۔ اگر کوئی مملکت جو رکن نہ ہو کسی رکن مملکت کے خلاف فوجکشی کرے تو ارکان انجمن دفعہ ۱۶ کا نفاذ اس پر کر دینگے

یعنی جملہ تعلقات منقطع کر دیں گے۔

انجمن اقوام کا ارتقا۔ یہ ہے انجمن اقوام کا ڈھانچا۔ اس سے یہ صاف ظاہر ہوتا ہے کہ جنگ عظیم کے ہولناک واقعات کے بعد یہ ایک فطری امر تھا کہ جنگ کے اصول سے دنیا اپنی کامل بیزاری کا اعلان کرے اور صرف اسی پر اکتفا نہ کرے کہ آئندہ کے لئے جنگ کے خلاف وعدہ وعید کئے جائیں بلکہ جملہ مملکتوں کی اصول مساوات، اقلیتوں کے تمدنی تحفظ، انجمن اقوام کی زندہ نگرانی میں تفویضوں کے عمل، قومیت کے اصول کو مدنظر رکھنے، اور سب سے زیادہ یہ کہ جس طرح کسی مملکت میں قانون کی تہدید ہوتی ہیں ایسی نوع کی بین الاقوامی نگرانی میں تہدیدوں کے سلسلے کو قائم کرنے سے مدبرین بعد از جنگ کے یہ تصور کر لیا کہ اب دنیا "عمومیت کے لئے محفوظ ہے" اور جنگ کا ہمیشہ کے لئے انسداد ہو گیا ہے۔ گو حالات اور واقعات نے مساعدت نہیں کی کہ کسی قسم کا بین الاقوامی لشکر بنایا جاتا، لیکن تہدیدوں کے سلسلے میں اس صورت حال کو ممکن تصور کیا گیا کہ خطاکار مملکت کے خلاف جملہ ارکان انجمن مکمل مقاطعہ کریں جس میں انفرادی مقاطعہ بھی شامل ہے، ہر قسم کے رسل ورسائل منقطع کر دیں اور ضرورت پڑے تو اپنے اپنے حصۂ رسدی لشکر مہیا کر کے خاطی مملکت کو سر جھکانے پر مجبور کریں۔

ابتدا میں، یعنی تقریباً اس وقت تک جب تک لوگوں کو جنگ کے مہیب نتائج یاد تھے، انجمن اقوام کی کل خوب چلتی رہی۔ انجمن محض اتحادی فاتحوں کی انجمن تھی، جس میں غیر جانبدار مملکتیں دعوت دے کر شریک کی گئی تھیں۔ لیکن رفتہ رفتہ امتداد زمانہ سے جب دشمنی کا احساس کم ہوا اور یورپ نے اپنی صحیح حالت کا اندازہ لگایا تو

آسٹریا کو ۱۹۲۰ء میں، مجارستان کو ۱۹۲۲ء میں، بلغاریہ کو ۱۹۲۱ء میں جرمنی کو ۱۹۲۶ء میں اور ترکی کو ۱۹۳۲ء میں انجمن اقوام میں شریک کر لیا گیا۔ روس ۱۹۳۴ء تک شامل نہیں ہوا، گو اس سے پہلے بھی مختلف کانفرنسوں، مثلاً سنساری معاشری کانفرنس اور بے اسلحگی کانفرنس میں وہ اور ممالک متحدہ امریکہ (جو اس وقت تک انجمن اقوام کا رکن نہیں بنا) اپنے اپنے قائم مقام روانہ کرتے تھے۔ جب تک جنگ کے خلاف جوش رہا انجمن اقوام نے واقعی متعدد جھگڑے طے کئے جن میں سے روس اور سویڈن کے درمیان جزائر آلینڈ کا معاملہ ۱۹۲۲ء میں، تونس اور مراکش کی قومیت کا مسئلہ فرانس اور انگلستان کے درمیان ۱۹۲۳ء میں، موصل کے مسئلہ کا تصفیہ ترکی اور انگلستان کے درمیان ۱۹۲۴ء میں اور یونان و بلغاریہ کے درمیان جنگ کے خطرے کا انسداد ۱۹۲۵ء میں، سب سے نمایاں واقعات میں۔ نیز وہ مشہور عہدنامے جن میں لوکارنو کے نام سے موسوم کیا جاتا ہے، یہ بھی ۱۹۲۵ء ہی کا کارنامہ ہے، ان عہدناموں پر جرمنی، بلجیم، فرانس، اٹلی، پولستان اور چیکوسلوفاکیہ کے دستخط تھے اور ان کا مقصد یہ تھا کہ اس سال میں جو بھی سرحدیں مختلف ممالک کی مقرر ہیں، خواہ وہ کسی طرح سے بھی حاصل ہوئی ہوں، ان کی ضمانت دستخط کنندہ مملکتیں کرتی ہیں۔

تقریباً دس سال تک یعنی کم و بیش ۱۹۳۰ء تک تو جوش و خروش کا یہی عالم رہا لیکن اس کے بعد انجمن اقوام اور بین الاقوامیت کا ستارہ گردش میں آجاتا ہے۔ تقریباً اسی زمانے میں ردعمل کی ابتدا ہوئی ہے اور ایک طرف تو روس میں بولشوی طرز حکومت مستحکم ہو جاتا ہے۔ دوسری طرف اٹلی اور جرمنی میں بجائے بین الاقوامیت

کے غالی قوم پرستی پیدا ہوتی ہے اور رفتہ رفتہ مسولینی اور چند سال بعد ہٹلر کی شخصیتیں نمایاں ہو جاتی ہیں، جن کا سب سے اہم پیش نامہ یہ ہے کہ اٹلی اور جرمنی طاقتور بنایا جائے اور کسی دوسرے ملک کے مفاد کی یا کسی عہدنامے کی، اگر یہ مفاد یا عہدنامہ قومی ترقی کی راہ میں حائل ہو، پرواہ نہ کی جائے۔ انجمن اقوام کی بے بسی کا سب سے پہلا مظاہرہ مشرقِ اقصےٰ میں ہوا، جب بغیر کسی ظاہری بہانے کے جاپان نے ایک دوسرے رکن انجمن اقوام یعنی چین کے منچوریائی صوبوں پر بزورِ شمشیر قبضہ کر لیا، اور جب انجمن اقوام نے چین کی استدعا پر ایک ماموریہ کو تفتیش واقعات کے لئے منچوریا روانہ کیا اور اس نے جاپان کے خلاف فیصلہ صادر کیا، تو بجائے اس کے کہ جاپان اس تصفیہ کے مطابق عمل کرے، اس نے انجمن سے علیحدگی کے لئے دو سال کا نوٹس دے دیا اور علیحدہ ہو گیا۔ جاپان نے یہ بھی کہا کہ گو چین انجمن اقوام کا رکن ہے لیکن وہ تمدن کے اس معیار کو نہیں پہونچا جو متمدن اقوام کے خاندان کا ایک فرد بننے کے لئے ضروری ہے، چنانچہ اس کی حد تک انجمن اقوام کا موافقہ کارآمد نہیں۔ یہ صورت حال تو منچوریا پر قبضہ کرنے کے وقت تھی، لیکن اس وقت جب یہ سطور ضبط تحریر میں لائی جا رہی ہیں، جاپان نے بغیر کسی بہانے کے چین کو پیام آخری روانہ کرنے کے بعد سابق پائے تخت پی پنگ (قدیم پیکنگ) پر حملہ کر دیا ہے اور لڑائی زور شور سے جاری ہے۔ اس مرتبہ چین نے انجمن اقوام یا کسی بیرونی طاقت سے اپیل نہیں کی اور خود زندگی اور موت کی کشمکش میں مبتلا ہے۔ جرمن "رہنما" ہٹلر نے اس تمام اساس ہی کو اکھاڑ کر پھینک دیا جن پر انجمن اقوام مبنی تھی، یعنی عہدنامہ ویرسائی کو بالائے طاق رکھ کر اپنے آپ کو جرمن فوج، بیڑے اور فضائیہ کا کلیۃً مختار کر لیا اور یہ کہہ کر کہ عہدنامہ ویرسائی کے مطابق

صرف جرمنی ہی کو نہیں بلکہ تمام دول کو اسلحہ میں کمی کرنی چاہئے انجمن اقوام سے علیحدہ ہوگیا۔ انجمن اقوام کی بے بسی یا دو عملی کا حقیقی مظاہرہ جنگ حبشہ کے دوران میں ہوا۔ یہ ہر شخص جانتا تھا کہ اٹلی حبشہ پر یلغار کرنے کے لئے جہاز پر جہاز جو اسباب خورونوش آلات جنگ اور طیاروں سے لدے ہوئے تھے مہینوں سے نہر سوئز میں ہوکر لے جارہا ہے، لیکن کسی کو ہمت نہ ہوئی کہ اسے اس سے روکے، اور جب حبشہ نے (جو خود انجمن اقوام کا رکن تھا) تہدیدیں عائد کرنے کے لئے احتجاج والتجا کی تو انجمن اقوام کے مجلس اور جمعیت نے کمیٹیوں پر کمیٹیاں بٹھانے پر اکتفا کیا۔ اُدھر تو یہ کمیٹیاں مباحثہ کررہی تھیں ادھر حبشہ کا خون چوسا جارہا تھا۔ بجائے اس کے کہ ایسی تہدیدیں عائد کی جائیں جن کا بین اثر پڑے، زیادہ تر زبانی جمع خرچ کو کافی تصور کیا گیا، اور جب یہ خواہش کی گئی کہ تیل اور پٹرول کو روکا جائے گا تو مسولینی نے صاف کہدیا کہ جو ہمارے تیل پٹرول کو روکے گا اسے ہم اپنا دشمن تصور کریں گے[1]۔ بہرحال وطیرے کے ساتھ بے بس و بیکس

---

[1] جو تہدیدیں جنگ حبشہ کے دوران میں عائد کی گئیں وہ اسلحہ اور روپیہ کے درآمد برآمد کے متعلق تھیں، لیکن تہدیدوں سے مہینوں پہلے ہی اٹلی نے جس قدر سامان جنگ فراہم کرنا تھا اس میں سے اکثر فراہم کرلیا تھا۔ پھر ایک طرف ممالک متحدہ امریکہ جاپان اور جرمنی تو انجمن میں شریک ہی نہ تھے، البانیہ، آسٹریا اور ہنگری نے جو لیگ میں شریک تھے اٹلی کے مخالفت کرنے سے انکار کردیا۔ الغرض اول تو تہدیدیں ویسے ہی معتدل تھیں اور پھر ان باتوں کی وجہ سے وہ بالکل (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۳۷۰ پر)

حبشیوں پر، جن میں بچوں، جوانوں، بوڑھوں، مردوں، عورتوں کسی کو نہ چھوڑا گیا، حبشہ فتح کر لیا گیا اور انجمن اقوام بیٹھی کی بیٹھی رہ گئی۔ اب آخری دھکا جو انجمن اقوام کو لگا ہے وہ اسپین کی خانہ جنگی ہے، وہاں بھائی بھائی کا گلا کاٹ رہا ہے، خون کی ندیاں بہہ رہی ہیں، "بربری" زمانے کی طرح سے یرغمال گرفتار کئے جا رہے ہیں، زن، بچہ کسی کے لئے امن نہیں ہے، اور اور لندن میں عدم مداخلت کی کمیٹی بیٹھی ہوئی ہے۔ روسی ایک فریق کو اور جرمن اور اطالوی دوسرے فریق کو علی الاعلان رضاکاروں کی، روپیہ کی، سامان جنگ کی، طیاروں کی مدد دے رہے ہیں اور ساتھ ہی روسی ایک طرف اور اطالوی اور جرمن دوسری طرف ایک دوسرے پر الزام لگا رہے ہیں کہ وہ اسپین والوں کو مدد دیتے ہیں! اور ادھر انجمن اقوام مگن ہے کہ وہی ایک آلہ دنیا میں امن پھیلانے کا ہے![۱۲]

حقیقت یہ ہے کہ جیسا ایک ممتاز مورخ کہتا ہے جب ایک لیگ اس پر تلی ہوئی ہو کہ خواہ کچھ بھی ہو، جنگ آزمائی کی جائے تو پھر کوئی دوسری لیگ یا انجمن جنگ کو روک نہیں سکتی[۱۳]۔ انجمن اقوام کی تنظیم کو ۱۸ برس ہو گئے اور ایک

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۳۶۹) ہی بے نتیجہ ہو گئیں۔ اس بحث کے لئے دیکھو Foreign Affairs جنوری سنہ ۱۹۳۷ء، صفحہ ۳۵۰ مضمون بورن: "تہدیدیں کیسے ناکام ہوئیں" Born: How Sanctions failed۔

[۱۲] سنہ ۱۹۳۷ء کے لئے انجمن اقوام کا موازنہ تقریباً ۱۵ لاکھ پونڈ یعنی دو کروڑ روپیہ کا ہے جس میں سے ہندوستان کو تقریباً دس لاکھ روپیہ دینا پڑے گا۔

[۱۳] پولارڈ، صفحہ ۱۴۳

ایسی نسل اب جوان ہو گئی ہے جو جنگ کی ہولناکیوں سے مطلق واقف نہیں، وسطی یورپ، خصوصاً جرمنی یہ تصور کئے ہوئے ہے کہ اس پر شدید مظالم ڈھائے گئے ہیں، مطلق العنان اٹلی چاہتا ہے کہ جیسے سلطنت روما کے زمانہ میں بحیرہ روم اور بحیرہ ایجئین رومن جھیلیں بن گئے تھے، ویسے ہی اب وہ اطالوی جھیلیں بن جائیں؛ یہ دونوں ملک اور بیچ میں آسٹریا اور مجارستان، مغربی یورپ اور روس کے درمیان دیوار بنے ہوئے ہیں، اور ادھر ایشیا کو اپنا بنانا چاہتے ہیں، ادھر جاپان سے ساز باز کئے ہوئے ہیں۔ جرمنی اور جاپان تو انجمن اقوام سے نکل ہی بھاگے، اٹلی نے روز روز انجمن کو دھمکیاں دے دے کر اور طعنے کس کس کر اس کے اثر کو کم سے کمتر کر دیا ہے؛ باقی رہ گئے انجمن کے دو پشت پناہ، یعنی برطانیہ کلاں اور فرانس، تو یہ کبتک انجمن کا وقار قائم رکھیں گے

ضمیمہ باب ۲۲

قانون بین الاقوام کے چند نکات

(الف) بزمانۂ امن۔ قائم مقام۔ حق مداخلت۔ سمندر پر حقوق۔ (ب) بزمانۂ جنگ (۱) فریقین جنگ۔ اعلان جنگ۔ جنگ آزماؤں کی تعریف۔ تشدد جنگی کے حقوق۔ محاصرے اور بمباری۔ جنگی قیدی۔ جاسوس۔ زخمی اور بیمار۔ دشمن کی املاک۔ خاتمۂ جنگ۔ (۲) غیر جانبدار۔ ممنوعات جنگی۔ ناکہ بندی۔ غیر جانبداری۔ غنیمت۔ خاتمہ

(الف) بزمانۂ امن

قائم مقام۔ امن کے زمانے میں عام طور پر ہر مملکت دوسری مملکتوں میں جن سے اس کے تعلقات ہوں، اپنے قائم مقام رکھتی ہے۔ اگر کسی مملکت کا قائم مقام کوئی ایسا شخص مقرر ہو جو اس دوسرے ملک میں پسند نہ کیا جاتا ہو، تو ایسی صورت میں یہ دوسرا ملک اس قائم مقام کو واپس کر سکتا ہے اور کہہ سکتا ہے کہ کسی دوسرے شخص کو مقرر کیا جائے۔ غیر سلطنتوں کے قائم مقاموں کی دو شقیں کی جاتی ہیں یعنی (۱) تدبیری قائم مقام اور (۲) قنصل۔ تدبیری قائم مقام تین طرح کے ہوتے

ؔ اس ضمیمے کا بیشتر حصہ لارڈ برکن ہیڈ کی کتاب "قانون بین الاقوام" Lord Birkenhead: International Law اشاعت ششم، ۱۹۲۶ء سے ملخص ہے۔

ہیں :- (۱) سفرا، جو اپنی حکومتوں اور ان کے معاملات کی نمایندگی کرتے ہیں (۲) ایلچی اور وکلائے اختیار جو غیر حکومتوں کے پاس بھیجے جاتے ہیں (۳) وکلائے مصالح جو سلطنتوں کے وزرائے خارجہ کے پاس روانہ کئے جاتے ہیں۔

یہ سب قائم مقام اپنی واپسی تک قطعاً محفوظ سمجھے جاتے ہیں، یہاں تک کہ اگر دونوں ملکوں کے درمیان جنگ بھی چھڑ جائے تو بھی یہ اپنے ملک تک پوری حفاظت سے بھیجے جائیں گے۔ تمام طور پر ان کے خلاف کوئی مقدمہ دائر نہیں کیا جا سکتا، گو دیوانی معاملات میں علی العموم سفیر کی ذاتی جائداد بھی مامون تصور کی جاتی ہے نیز ان پر کسی قسم کا محصول عائد نہیں کیا جا سکتا۔ لیکن انھیں ملک کے اندرونی معاملات میں کسی طرح کی مداخلت کی قطعی ممانعت ہے۔[۱]

قنصل محض تجارتی عمیل ہیں اور ساتھ ہی اپنے ہم ملک باشندوں کو مختلف معاملات میں صلاح بھی دیتے ہیں۔ نیز ان کے سپرد غیر ملک میں اپنے ہم ملکوں کی فوتی پیدائش کے رجسٹر بھی ہوتے ہیں۔ چند سال پیشتر تک یوروپی قنصلوں کو بعض مشرقی ممالک میں "ورائے ملکی" اختیارات حاصل تھے، لیکن ان اختیارات کا ۱۸۹۹ء میں جاپان میں، ۱۹۲۳ء میں ترکی میں اور ۱۹۳۰ء میں ایران میں خاتمہ ہو گیا، اور اب یہ صرف چین اور سیام میں تھوڑے بہت موجود ہیں۔ قنصل تدریجی قائم مقام کے

[۱] لیکن اس قاعدے کی پابندی صرف اسی وقت کی جاتی ہے جب ایک مملکت کا دوسری مملکت پر کسی قسم کا دباؤ نہ ہو۔ حال میں جاپان نے چینی معاملات میں مسلسل مداخلتیں کی ہیں اور امن کے زمانے میں بغیر کسی معقول سبب کے محض دباؤ ڈال کر عہدہ داروں تک کو بدلوا دیا ہے۔

کے برابر مامون نہیں سمجھے جاتے، چنانچہ ان پر دیوانی اور فوجداری دونوں طرح کے مقدمے چلائے جا سکتے ہیں لیکن ان پر محصول عائد نہیں کیا جاتا اور نہ انھیں گزند پہنچایا جا سکتا ہے، بشرطیکہ وہ کوئی دوسرا پیشہ نہ کرتے ہوں۔

حق مداخلت۔ یہ حق اس اصول پر مبنی ہے کہ اپنی حفاظت کے لئے دوسروں کی آزادی میں مخل ہونا جائز ہے۔ اسی اصول کے بموجب پچھلی جنگ عظیم میں جرمنی نے بلجیم، اور انگریزوں اور حلیفوں نے یونان میں مداخلت کی۔ بعض مملکتوں کا دعوےٰ ہوتا ہے کہ ہم دوسرے ممالک کے معاملات میں "بنی نوع انسان کے مفاد" کی خاطر مداخلت کرتے ہیں، لیکن اس طرز عمل کا اصل اصول اکثر خود اپنی ہی بھلائی ہوتا ہے نہ کہ بنی نوع انسان کا مفاد[۵]۔ بعض مرتبہ جب کسی ملک میں خانہ جنگی ہوتی ہے تو طاقتور اقوام یا وہ قومیں جو اپنا اقتدار بڑھانا چاہتی ہیں، اس ملک میں مداخلت کرنے لگتی ہیں۔ اس کی بابت یہ تصور کرنا چاہئے کہ اگر یہ مداخلت صرف ایک فریق کے دعوت کی وجہ سے ہے تو یہ قابل اعتراض ہے، اس لئے کہ اس سے گویا ملک کی اندرونی حکمت عملی میں مداخلت کی گئی، لیکن اگر فریقین کسی ملک کی مداخلت کی دعوت دیں تو مداخلت نامناسب نہ ہوگی۔

سمندر پر حقوق۔ اب یہ مسلّمہ ہے کہ سمندر تمام اقوام کے لئے کھلا ہوا ہے، ساتھ ہی اب یہ تسلیم کر لیا گیا ہے کہ ساحل سے تین میل تک کا سمندر ساحلی ملک کا ایک

---

[۵] منجملہ دوسرے دعووں کے جو اٹلی نے حبشہ کے خلاف کئے، ایک یہ بھی تھا کہ حبشہ متمدن نہیں اور اس کا فرض ہے کہ اسے متمدن بنائے۔ حقیقت میں اسی ادّعا کی ایک شکل "سفید فاموں کے بوجھ" کا نظریہ ہے۔

حصہ ہے اور ساحلی ملک اس میں دوسروں کے جہازوں کے آنے جانے کا جو انتظام چاہے کر سکتا ہے۔ ایسے دریاؤں، جھیلوں اور خلیجوں کے لیے جو دو ممالک کے درمیان حائل ہوں، عام طور پر جداگانہ عہد نامے ہوتے ہیں[5]۔

فضائی حقوق۔ مفاہمۂ پیرس ۱۹۱۹ء کے بموجب علاقۂ مملکت اور علاقی

---

۵ مثلاً درۂ دانیال کے متعلق ۱۹۲۳ء میں بحیرۂ اسود اور آبنائے کے دول اور برطانیہ، فرانس، اٹلی اور جاپان کے درمیان ایک "آبنائی مفاہمہ" کی رو سے قرار پایا تھا کہ (۱) امن کے زمانے میں ہر ملک کے تجارتی جہاز اور ایسے جنگی جہاز جو بحیرۂ اسود کے ساحلی دول میں سے قوی ترین کے جنگی جہازوں سے زیادہ نہ ہوں گے درۂ دانیال میں ہو کر گزر سکتے ہیں (۲) جنگ کے زمانے میں غیر جانبدار جہازوں کی اس وقت تک مزاحمت نہ کی جائے گی جب تک اس میں ممنوعات جنگی نہ ہوں (۳) بعض جزائر اور درۂ دانیال کے ساحلی علاقے غیر مسلح کر دئے گئے (۴) ایک مامور یہ آبنائے ان امور کے نگرانی کے لئے مقرر کیا گیا۔ جون ۱۹۳۶ء میں ترکی کی تحریک پر ایک کانفرنس منعقد ہوئی جس میں قرار پایا کہ تبدیلی حالات کی وجہ سے ترکی درۂ دانیال کو مسلح کر سکتا ہے اور اس پر سے وہ تمام قیود ہٹائی گئیں جو اس کے اقتدار اعلیٰ کو محدود کرتی تھیں۔ دیکھو سالانہ رجسٹر ۱۹۳۶ء حصہ اول صفحہ ۲۲۲۔ نہر سوئیس کا انتظام عہد نامہ قسطنطنیہ ۱۸۸۸ء پر مبنی ہے۔ اس کے بموجب (۱) نہر امن اور جنگ دونوں میں ہر مملکت کے جہازوں کے لئے کھلی رہے گی (۲) نہر یا اس کے دونوں طرف تین تین میل کسی قسم کا جنگی فعل سرزد نہ ہوگا (۳) نہر کے دروازے کی ناکہ بندی نہیں کی جا سکے گی (۴) نہر پر مستقل قلعہ بندی ناجائز ہوگی۔ کوئی جنگی جہاز یا بحری غنیمت کا جہاز ۲۴ گھنٹے سے زیادہ نہ ٹھہر سکے گا۔ جنگ عظیم کے دوران میں یہ نہر جرمنی اور اس کے حلیفوں کے لئے بند کر دی گئی لیکن جنگ حبشہ میں یہ برابر کھلی رہی۔

سمندر کے اوپر کی فضا مملکت کی ملک ہے اور ہر ملک کو اس کی طیارہ رانی کے متعلق قواعد بنانے کا اختیار ہے۔

(ب) بزمانہ جنگ

۱۔ **فریقین جنگ** - ایسے افعال جو جنگی افعال تصور نہیں کئے جاتے، عوض، اور پُرامن ناکہ بندی ہیں۔ "عوض" اس فعل کو کہتے ہیں جو معاندانہ افعال کے جواب میں کیا جائے، جیسے محصول درآمد و برآمد کی زیادتی؛ "ضبطی" اس فعل کو کہتے ہیں جس کے بموجب ایک مملکت کسی مخالف کے فعل کے بدلے میں دوسری مملکت کی املاک پر قبضہ کرے؛ "پُرامن ناکہ بندی" کے معنی یہ ہیں کہ کوئی مملکت جہازوں کی معاند مملکت کے کسی خاص بندرگاہ جانے سے عملاً روک لے۔ ظاہر ہے کہ اگر فریق ثانی چاہے تو ان تینوں افعال کو جنگ کا بہانہ بنا سکتا ہے۔

اعلان جنگ - قواعد ہیگ ۱۹۰۷ء کے بموجب جنگ سے پہلے باضابطہ اعلان جنگ ضروری ہے۔[۵] اعلان کے ساتھ ہی ساتھ فریقین کے شہریوں کے درمیان جملہ معاہدات کالعدم ہو جاتے ہیں اور قرضہ جات امن تک ملتوی ہو جاتے ہیں۔ بعض مرتبہ کسی خاص شخص کو دشمن کے ملک میں ہو کر گذرنے کا اجازہ دینے کا

---

۵ حال کے زمانے میں پہلے جاپان نے اور پھر اٹلی نے ایک نیا نظریہ قائم کیا ہے، وہ یہ کہ اگر کوئی مملکت کسی دوسری مملکت کو کافی متمدن تصور نہ کرے تو ایسی حالت میں بغیر اعلان کے جنگ شروع کی جا سکتی ہے، چنانچہ جاپان نے چین کے خلاف اعلان جنگ کئے بغیر بالجبر منچوریا پر قبضہ کر لیا اور اسی طرح اٹلی نے بغیر کسی اعلان جنگ کے حبشہ سے جنگ ٹھہرا دی اور دنیا منہ تکتی رہی۔ عین اس وقت جاپان اور چین کے درمیان شنگھائی اور پی پنگ پر خونریز جنگ ہو رہی ہے لیکن اعلان کا نام نہیں۔

بھی طریقہ رائج ہے۔[1] اعلان کے ساتھ ہی دشمن ملک کے ہر باشندہ کے لیے ایک وقت مقرر کیا جاتا ہے تاکہ اس کے اندر وہ اپنے وطن چلا جائے۔ گو یہ بھی ممکن ہے کہ دشمن ملک کے شہریوں کو چند شرائط کے تحت ملک میں رہنے کی اجازت دیدی جائے اور انھیں خواہ نظر بند کر دیا جائے ورنہ آزاد رہنے دیا جائے۔

اگر کسی ملک میں خانہ جنگی ہو رہی ہو تو باغیوں کو باضابطہ جنگ کا فریق سمجھنا اقوام غیر کی صوابدید پر مبنی ہے؛ اگر جنگ کو باضابطہ تصور نہ کیا جائے تو پھر ناکہ بندی ممنوعات جنگی وغیرہ کا اعلان ناجائز تصور کیا جائے گا۔

جنگ آزماؤں کی تعریف۔ جنگ عظیم سے پہلے یہ خیال کیا جاتا تھا کہ دوران جنگ میں عام شہریوں کی جان اور آبرو محفوظ رہے گی اور جنگ صرف سپاہیوں کے درمیان ہوگی۔ چنانچہ جنگ سے پہلے فریقین اس قسم کا اعلان کر دیا کرتے تھے۔ لیکن اس جنگ میں اس کا لحاظ نہیں رکھا گیا اور نہ اس کے بعد کسی قسم کے کوئی قواعد اس بارے میں بنائے گئے۔ کہا جاتا ہے کہ قواعد کا عدم تعین اسباب ذیل کی وجہ سے ہے:- (۱) اب عورتیں جنگ میں باضابطہ حصہ لینے لگی ہیں؛ (۲) طیاروں نے جنگ کے طریقے میں انقلاب پیدا کر دیا ہے اور خطوط رسل و رسائل پر بمباری کرنا ضروری سمجھا جاتا ہے؛ (۳) جنگی ضروریات کے لئے صنعت و حرفت کا خاتمہ لازمی تصور کیا جانے لگا ہے؛ (۴) یہ واقعہ ہے کہ بغیر شہریوں کی عام رضامندی اور تائید کے آجکل کوئی لڑائی نہیں لڑی جا سکتی۔

---

[1] مثلاً ۱۹۱۵ء میں فون پاپن کو جو واشنگٹن کے جرمن سفارت خانہ کا معتمد تھا انگریزوں نے ایسا ہی اجازہ دیا۔

فوجوں کے ساتھ جو غیر محارب لوگ ہوتے ہیں۔ جیسے مذہبی رہنما، اطبا وغیرہ ان کے لئے یہ قاعدہ ہے کہ اگر وہ مسلح بھی ہوں اور انھوں نے بیمار ولی اور مجروحین کے بچاؤ کے لئے اسلحہ اٹھائے بھی ہوں، تو بھی انھیں قید نہیں کیا جا سکتا۔ گو تار بابو یا سررشتہ بہم رسانی کے عہدہ داروں کو قید کیا جا سکتا ہے۔ فوجیوں کی وردی کی خاص علامت لازمی ہے؛ اگر یہ علامتیں نہ ہوں یا ایسی ہوں کہ آسانی سے انھیں علیحدہ کر کے فوجی معمولی شہری کی حیثیت اختیار کر سکیں، جیسے بے قاعدہ سپاہی، تو انھیں گرفتار کر کے گولی سے مارا جا سکتا ہے۔

اگر ملک کا ملک خارجی حملے کے خلاف اٹھ کھڑا ہو تو قواعد ہیگ کے بموجب شہریوں کی حیثیت جنگجوؤں کی سی ہوگی؛ بشرطیکہ وہ قوانین جنگ پر عمل کریں۔

تشدد جنگی کے حدود۔ جنگ میں صرف اتنے تشدد کی اجازت ہے جو حصول مقصد کے متناسب ہو۔ ۱۹۰۷ء کے قواعد ہیگ نے حسب ذیل کو ناجائز قرار دیا ہے:۔(۱) زہر یا زہریلے ہتھیاروں کا استعمال (۲) دغا کر کے قتل کرنا؛ (۳) جنھوں نے ہتھیار ڈال دیئے ہوں ان کا قتل؛ (۴) یہ اعلان کہ کسی کی جان نہیں بچائی جائے گی۔ (۵) بے ضرورت تکلیف دہی؛ (۶) علم توقف جنگ کا بیجا استعمال؛ (۷) املاک کی بے ضرورت بربادی؛ (۸) کسی ملک کے باشندوں کو اسی ملک کے خلاف لڑنے پر مجبور کرنا۔ اسی طرح پھیلنے والی گولیوں کا استعمال، کنوؤں میں زہر ڈالنا اور متعدی امراض پھیلانا بھی عام اتفاق دول سے ناجائز قرار دیا گیا ہے۔ ۱۹۲۱ء کے واشنگٹن والی کانفرنس میں برطانیہ کلاں، فرانس، اٹلی، جاپان اور ممالک متحدہ امریکہ نے بالاتفاق رائے یہ قرار دیا کہ آئندہ جنگوں میں یہ ممالک کسی طرح کی گیس استعمال نہیں کریں گے،

لیکن اس اعلان کی اس وقت تک توثیق نہیں ہوئی۔ [۵۸]

محاصرے اور بمباری تاوقتیکہ کوئی شہر یا مکان قلعہ بند نہ ہو اس پر بمباری کرنا جائز ہے۔ بمباری سے پہلے شہریوں کو آگاہ کر دیا جائے کہ بمباری ہونے والی ہے۔ ایسے مذہبی مقامات یا ایسے ایوانات جن کا تعلق طبی امداد، علوم و فنون وغیرہ سے ہو۔ (بشرطیکہ وہ فوجی اغراض کے لئے استعمال نہ کئے جاتے ہوں) انھیں نابود نہیں کرنا چاہئے [۵۹]۔ ۱۹۲۳ء کے ایک بین الاقوامی فضائی مامور یہ نے قرار دیا کہ فضائی بمباری صرف فوجی عمارات پر کی جا سکتی ہے اور اگر وہ آبادی کے وسط میں واقع ہوں تو ان پر بھی بمباری نہیں کرنی چاہئے۔

۱۹۰۷ء کے موافقۂ ہیگ سے قرار پایا کہ غیر قلعہ بند ساحلی مقامات کی بحری بمباری ناجائز ہے۔ آبدوز سرنگوں کی بابت مفاہمہ ۱۹۰۹ء میں یہ قرار پایا

[۵۸] جنگ عظیم میں فریقین نے زہریلی گیس کا دل کھول کر استعمال کیا اور اب تو ہر مملکت تقریباً یہ فیصلہ کئے ہوئے معلوم ہوتی ہے کہ آئندہ کسی جنگ میں وہ ان گیسوں کو استعمال بھی کرے گی اور ان سے اپنے بچاؤ کا بھی انتظام کرے گی۔ اٹلی نے حبشہ کو انھیں گیسوں کے ذریعے سے فتح کیا۔

[۵۹] حالت جنگ میں جنگجو فریق ایسی باریکیوں کی پرواہ نہیں کرتے، چنانچہ جنگ عظیم میں جرمنی نے لوویا دیلجیم کے جامعہ کی اینٹ سے اینٹ بجا دی اور گو جرمنوں کا دعویٰ ہے کہ ان کے دشمنوں نے گرجاؤں سے فوجی کام لئے، مگر شمالی فرانس کے کتنے ہی ایسے گرجا ہیں جو توپوں کے گولوں سے ڈھا دئیے گئے۔ اٹلی نے جنگ حبشہ میں متعدد مرتبہ صلیب احمر کے کیمپوں، گرجاؤں اور اسپتالوں پر بمباری کی۔ حقیقت یہ ہے کہ فضائی بیڑوں کے آ جانے سے تمام صورت حال میں تبدیلی ہو گئی ہے۔

کہ آزاد خود بخود چلنے والی سرنگیں ناجائز ہیں لیکن اگر آزاد ہونے کے ایک گھنٹہ بعد بیکار ہو جائیں تو جائز ہیں۔ جنگ عظیم کے دوران میں فریقین نے نہایت وسیع اختیارات میں ابدوز سرنگوں کا استعمال کیا اور ان کی زد سے غیر جانبدار دول کے جہاز بھی نہیں بچ سکے۔

جنگی قیدی۔ موافقۂ ہیگ ۱۹۰۷ء کے بموجب قیدی مختلف پلٹنوں اور رسالوں کے قیدی نہیں بلکہ حکومت کے قیدی ہوتے ہیں، لہذا معمولی شہری قیدیوں کی املاک محفوظ رہنی چاہیئے۔ ان سے کام لیا جا سکتا ہے لیکن یہ کام فوجی نہیں ہونا چاہیے اور انھیں کام کا مناسب معاوضہ ملنا چاہیئے۔ ان کی حیثیت کی درستی میں صرف ہو سکے۔ اگر وہ فرار ہو جائیں اور پھر گرفتار ہو جائیں تو ان کے فرار ہونے کی انھیں سزا نہیں ملنی چاہیئے۔

جاسوس۔ جاسوسوں میں وہ لوگ شمار نہیں ہوں گے جو علی الاعلان مراسلے لئے جا رہے ہوں، اور اگر واقعی کوئی جاسوس اپنی فوج تک پہونچ جائے اور پکڑا جائے تو وہ بھی جاسوس نہیں سمجھا جائے گا۔

زخمی اور بیمار۔ ۱۹۰۶ء کے موافقۂ جنیوا سے انجمن صلیب احمر قائم ہوئی۔ یہ امر مسلمہ ہے کہ زخمی اور بیماروں کے علاج معالجے میں، خواہ اپنے ہوں یا دشمن کے، کسی قسم کا فرق نہیں ہونا چاہیئے۔ اطبا اور جراح اگر پکڑے جائیں تو وہ آزاد تصور کئے جائیں گے گو انھیں کمانڈر کا حکم ماننا پڑے گا۔ اسپتالی جہازوں کو گرفتار نہیں کیا جا سکتا، بشرطیکہ ان سے فوجی کام نہ لیا جاتا ہو[۵]۔

---

[۵] جنگ عظیم میں متعدد مرتبہ اس قاعدے کی خلاف ورزی کی گئی۔

دشمن کی املاک۔ بری املاک کے متعلق قاعدہ ہے کہ خانگی ملک نیز ایسی املاک جو مذہب، حکمیات، فنون لطیفہ، خیرات و میرات اور تعلیم کے لئے ہو ضبط نہیں ہو سکتی، اور صرف ایسی املاک ضبط ہونی چاہئے جو املاک عامہ ہو اور جو فوجی کام میں لائی گئی ہو۔ یہ بھی قاعدہ ہے کہ افراد کی حرکات کی پاداش میں پوری آبادی پر عام تعزیر کا بار نہیں ڈالا جا سکتا اور سامان رسد صرف اس قدر مہیا کرنے کا حکم دیا جا سکتا ہے جو فوجی ضروریات کے لئے کافی ہو اور جو ملک کی پیداوار کے تناسب ہو۔ علاوہ فوجی ضروری اغراض کے کسی حصے کو برباد نہیں کرنا چاہئے۔

اس املاک کے بابت جو جہازوں پر ہو دول میں اس وقت تک کوئی اتفاق رائے نہیں ہوا۔ برطانیہ کلاں کی رائے ہے کہ یہ املاک خواہ بندرگاہ ہوں ہی میں کیوں نہ ہو، ضبط کی جا سکتی ہے، گو دشمن کی خانگی غیر ممنوعہ املاک اس سے مستثنےٰ ہے۔ علاوہ ازیں نظریۃً ایسے جہاز بھی جن کا مقصد مذہبی یا حکمیاتی یا خیراتی ہو، ضبطی سے مستثنےٰ ہیں بشرطیکہ ان سے کسی طرح کا فوجی کام نہ لیا جاتا ہو۔

موافقۂ ہیگ ۱۹۰۷ء کے بموجب کسی طرح کے خطوط، خواہ وہ غیر جانبدار جہاز پر ہوں یا دشمن کے جہاز پر، محفوظ ہوں گے، اور جہاز کی ضبطی کی صورت میں یہ مرسل الیہ کے پاس روانہ کر دئے جائیں۔ جنگ عظیم کے زمانے میں خطوط تو روانہ کر دیئے جاتے تھے لیکن پارسل ضبط کر لئے جاتے تھے۔

"اعلان لندن" ۱۹۰۹ء میں یہ طے ہوا تھا کہ کسی مملکت نے اپنا کوئی جہاز جنگ سے پہلے کسی جانبدار مملکت کو منتقل کر دیا تو ایسی صورت میں اگر یہ ثابت ہو جائے کہ یہ منتقلی صرف آنے والی جنگ کے خطرے سے بچنے کے لئے تھی تو یہ ناجائز ہو گی

اور جہاز ضبط کیا جا سکے گا۔ جیسا اوپر بتایا گیا ہے اس اعلان کی کبھی توثیق نہیں ہوئی۔
خاتمہ جنگ۔ جنگ کا خاتمہ تین طریقوں میں سے ایک کے ذریعے سے ہو سکتا ہے:
(۱) التوائے جنگ (۲) ایک فریق کے دوسرے فریق کو مغلوب کرنا یا ملک فتح ہو جانا، (۳) دو فرقی معاہدہ۔ صلح کے بعد تمام ایسے خانگی حقوق کا احیا ہو جاتا ہے جو جنگ کے زمانے میں فنا ہو گئے ہوں۔

علی العموم صلحنامہ کے حسب ذیل حصے ہوتے ہیں:۔

۱۔ عام۔ جس میں خصومت کا خاتمہ، جنگی قیدیوں کی واپسی، ناجائز نقصانات کے متعلق باز پرس سے دست برداری، اور عہد نامہ ماقبل کی ہوتوفی یا احیاء کا ذکر ہوتا ہے۔

۲۔ خصوصی۔ جس میں ہرجہ جنگ اور الحاق کا اعلان ہوتا ہے۔

۳۔ متفرق۔ جس میں برخاستگی افواج، قلعہ جات کی مسماری، نئی مملکتوں کا جنم اور اس قسم کی دوسری دفعات ہوتی ہیں۔

علاوہ ازیں بعض صلحناموں میں خفیہ دفعات بھی ہوتی ہیں جو اس لئے خفیہ رکھی جاتی ہیں کہ ان کا اثر بعض دوسری مملکتوں پر پڑتا ہے اور آشکارا کرنے سے مقاصد کے فوت ہونے کا اندیشہ رہتا ہے۔

۴۔ غیر جانبدار

ظاہر ہے کہ فریقین جنگ قواعد و قوانین کے اس قدر پابند نہیں ہونگے جتنی غیر جانبدار مملکتیں۔ چنانچہ قانون بین الاقوام میں غیر جانبدار مملکتوں کے متعلق جو قواعد ہیں وہ زیادہ معین ہیں۔ فی الجملہ غیر جانبدار مملکتوں کو فریقین جنگ سے

تعلقات رکھنے کا حق حاصل ہے۔ گو اس بارے میں کوئی قطعی قاعدہ نہیں، لیکن اگر ایک جنگجو فریق اور ایک غیر جانبدار کے درمیان پہلے سے سامان جنگ مہیا کرنے کے متعلق کوئی معاہدہ ہے تو اغلب ہے کہ معاہدے کی تکمیل کو دوسرا متحارب فریق غائب یا ناپسندیدگی سے دیکھے۔ اور ممکن ہے کہ اس بہانے سے غیر جانبدار فریق سے جنگ چھیڑ دے۔ اس اصول کے برنظر موافقہ ہیگ میں یہ طے ہوا کہ جنگجو مملکتوں کو جنگی قرضے دئے جا سکتے ہیں۔ لیکن برطانیہ، فرانس، روس اور جاپان نے اس اصول کو تسلیم کرنے سے انکار کر دیا۔

غیر جانبدار مملکتوں کے شہریوں کو رضا کار بننا جائز ہے اور انھیں یہ حق بھی حاصل ہے کہ فریقین کو اسلحہ مہیا کریں۔ چنانچہ جنگ عظیم کے ابتدا میں ممالک متحدہ کے معتمد مملکت نے مجلس سینات کے روبرو اس حق کا اعلان کیا تھا۔

فریقین کو غیر جانبدار ملک یا سمندر کے فوجی استعمال کا کوئی حق نہیں لیکن قواعد ہیگ کے مطابق اس میں مضائقہ نہیں کہ کوئی جنگجو فریق غیر جانبدار مملکت میں ہو کر جہاز گذارے، گو ان جہازوں کو غیر جانبدار سمندر میں عام طور پر ۲۴ گھنٹے سے زیادہ نہیں ٹھہرنا چاہئے۔ اگر کسی فریق کا کوئی جنگی قیدی غیر جانبدار ملک میں پہونچ جائے تو وہ خود بخود آزاد ہو جائے گا۔ غیر جانبدار علاقے میں ہو کر فوج گذارنے کے متعلق کوئی خاص قاعدہ نہیں، لیکن جنگجو فریق کو ضرورت کے وقت یہ حق حاصل ہے کہ غیر جانبدار ملک کو معاوضہ دے کر اس کی املاک اپنے قبضے میں کرے یا اسے جنگی ضرورت پر برباد بھی کر دے۔

ممنوعات جنگی۔ نظریۂ غیر جنبہ دار کو فریقین جنگ سے تجارت کرنے کا اختیار ہے لیکن جنگجو فریق کو یہ حق حاصل ہے کہ ممنوعات جنگی پر قبضہ کرکے انھیں برباد کردے ممنوعات جنگی اس اسباب کو کہتے ہیں جس کی تجارت کو کوئی فریق جنگ غیر جنبہ داروں کے لئے بھی ممنوع قرار دیدے۔ یہ کسی غیر جنبہ دار ملک کا وہ سامان ہوتا ہے جسے جنگی مدد کے لئے کام میں لایا جاسکتا ہو اور یہ بغیر حیلہ حوالہ کے ضبط کیا جاسکتا ہے۔ ممنوعات دو طرح کے ہوتے ہیں، ایک قطعی دوسرے مشروط۔ مشروط ممنوعات سے وہ اسباب مراد ہے جس سے کسی فریق کی جنگی مدد ہوسکتی ہو، لیکن اس کی ضبطی صرف اس وقت ہوسکتی ہے جب یہ ثابت ہوجائے کہ اس کا مقصد خاص طور پر فریق ثانی کو مدد دینا ہے۔ اس کے برعکس قطعی ممنوعات میں وہ اسباب شامل ہیں جس کا محض فریق ثانی کی طرف لے جایا جانا اس کی ضبطی کے لئے کافی ہے قطعی ممنوعات جنگی میں اسلحہ ہمیشہ شامل ہوتے ہیں، اور یہی حال اکثر مواقع پر گھوڑوں کا ہوتا ہے۔ روپیہ بھی کبھی کبھی قطعی ممنوعات میں شامل سمجھا جاتا ہے۔ حقیقت میں یہ امر کہ آیا کوئی سامان قطعی ممنوعات میں شامل ہے یا نہیں، موقع محل پر مبنی ہوتا ہے۔

مشروط ممنوعات میں سامان خورد و نوش، جنگی پوشش، سونا چاندی، ریل کا سامان اشیاء متعلق تار برقی اور ایسی ہی دوسری چیزیں شامل ہیں۔ لیکن جنگ عظیم کے دوران کی انگریزی نظریں اس قسم کی موجود ہی جن کی رو سے کوئی چیز جس سے بالواسطہ بھی فریق ثانی کو فوجی مدد ملے، ضبط کی جاسکتی ہے، چنانچہ اس معیار پر تقریباً ہر چیز ہی آجاتی ہے۔[۱۰]

---

[۱۰] سنہ ۱۹۰۹ء میں ممنوعات کے مسئلہ پر مختلف دول کے مابین (بقیہ حاشیہ ملاحظہ ہو صفحہ ۳۸۵ پر)

جس غیر جنبہ دار جہاز پر ممنوعات ہوں، اسے بھی ضبط کیا جا سکتا ہے، اور اگر بالآخر اسے چھوڑ دیا جائے تو جو خرچہ اس کی گرفتاری میں ہوا اسے غیر جنبہ دار مملکت کو پورا کرنا ہوگا۔ نیز اگر کسی جہاز پر ممنوعات ہوں تو اس کا اثر غیر ممنوع اشیاء پر بھی پڑے گا، اور وہ بھی ضبط کر لی جائے گی۔

ناکہ بندی: ناکہ بندی سے مراد یہ ہے کہ کوئی فریق جنگ غیر جنبہ دار ممالک کے ساتھ دشمن کے کسی خاص بندرگاہ کی تجارت کو اس کے دہانے پر اپنے جہاز کھڑے کر کے یا اپنے گولوں کے زد میں لا کر مسدود کر دے[۱]۔ ناکہ بندی کے نتائج اسی وقت جائز تصور کئے جائیں گے جب ناکہ بندی کامل ہو اور وہ ہر غیر جنبہ دار کے لئے ہو، یعنی اگر غیر جنبہ دار جنگی جہاز، ایسا جہاز جسے طوفان یا دوسری ناگزیر وجہ سے بندرگاہ میں جانا پڑا، تو ناکہ بندی پر اثر نہ پڑے گا۔

(بقیہ حاشیہ صفحہ ۳۸۴) لندن میں مفصل بحث ہوئی اور اس کے نتائج کو مشہور "اعلان لندن ۱۹۰۹ء" میں مدون کیا گیا، لیکن اس کی سرے سے توثیق ہی نہیں ہوئی، اور جو کچھ اس کا رہا سہا اثر تھا اس کا بھی ۱۹۱۶ء میں خاتمہ ہو گیا۔

[۱] جنگ عظیم کے دوران میں صرف ایک ایک بندرگاہ ہی کی ناکہ بندی پر اکتفا نہیں کیا گیا تھا بلکہ انگریزوں نے تمام جرمن ساحل کی ناکہ بندی کر دی، گو اس پر جنگ کے ابتدائی زمانے میں ممالک متحدہ امریکہ نے احتجاج کیا تھا۔ جرمنی نے بھی برطانیہ کلاں کے چاروں طرف اور پھر فرانس اور اٹلی کے بھی چاروں طرف آبدوز سرنگیں بچھا کر بحیرۂ شمالی، برطانیہ کے مغربی ساحل اور بحیرۂ روم تک کی گویا ناکہ بندی کر دی تھی۔ لیکن دونوں صورتوں میں برطانیہ کلاں اور جرمنی وغیرہ کی طرف سے جو اعلانات ہوئے ان میں ناکہ بندی کا لفظ استعمال نہیں کیا گیا۔

عام طور پر ناکہ بندی کے بعد غیر جنبہ دار ممالک کو پندرہ روز کی اطلاع دی جاتی ہے۔ اس کے بعد جو غیر جنبہ دار جہاز بندرگاہ میں جانا چاہے اسے ضبط کیا جا سکتا ہے ناکہ بندی اسوقت ختم ہو جاتی ہے جب ناکہ بندی کرنے والا جہاز یا توپیں اختیاراً یا اضطراراً ہٹا لی جائیں یا ناکہ بندی کرنے والی مملکت بندرگاہ پر قبضہ کرے۔

اگر غیر جنبہ دار جہازوں میں محض خانگی سامان ہو جو ممنوعات جنگی میں شامل نہ ہو تو اسے ضبط نہیں کیا جا سکتا؛ اسی طرح اگر دشمن کے جہاز میں غیر جنبہ دار ممالک کے شہریوں کا سامان ہو اور یہ سامان جنگی ضروریات کا نہ ہو تو اسے بھی چھوڑ دینا ہوگا۔

کھلے سمندر میں جنگجو فریق کو حق حاصل ہے کہ غیر جنبہ دار تجارتی جہازوں کا معائنہ کرے، اور اگر یہ جہاز تمردی کریں تو انھیں ضبط کرے۔ اگر تجارتی جہاز کے ساتھ غیر جنبہ دار جنگی بدرقہ بھی ہے تو برطانوی رائے یہ ہے کہ پھر بھی جنگجو فریق تلاشی لے سکتا ہے، لیکن برّاعظمی رائے اس کے مخالف ہے، یعنی اسی حالت میں محض جنگی جہاز کے کماندار کا یہ کہنا کہ کوئی قابل اعتراض شئے تجارتی جہاز میں نہیں ہے کافی سمجھا جائے گا۔

غیر جنبہ دار بحری غنیمت۔ اس طرح جو غیر جنبہ دار جہاز گرفتار ہوں گے انھیں یا تو فوراً چھوڑ دینا چاہیے ورنہ اُس کا معاملہ حکم آخری کے لئے باضابطہ عدالت غنیمت میں پیش کرنا ہوگا۔ اگر کوئی غیر جنبہ دار جہاز مجاذ جنگی میں گھس آئے یا ایسا رویہ اختیار کرے جس سے ایک ہی فریق کی جنگی مدد ظاہر ہو تو اس جہاز پر حملہ کرنا جائز تصور کیا جائیگا۔ اعلان لندن ۱۹۰۹ء کی رو سے، جس کی توثیق نہیں ہوئی، غیر جنبہ دار جہاز کو اس صورت میں نابود کیا جا سکتا تھا اگر اسے گرفتار کرکے بندرگاہ میں لے جانے سے جنگ میں گرفتار کنندہ فریق جنگ کو نقصان پہونچنے کا اندیشہ ہو۔

خاتمہ - یہ سب بیان قانون بین الاقوام کا ہے۔ حال میں جاپانی اقدام منچوریہ اور اطالوی اقدام حبشہ کی وجہ سے قانون بین الاقوام کی وقعت کا غذ کی ناؤ کے برابر رہ گئی ہے۔ نیز اسپین کی خانہ جنگی میں غیر جانبدار دول کی جانبداریوں اور فریقین کی سخت ترین خونریزیوں کیوجہ سے اور ساتھ ہی اس عدیم المثال صورت حال کے باعث کہ یورپ کی بعض مملکتیں، جیسے جرمنی اور روس، باوجودیکہ بظاہر ان کے ایک دوسرے کے ساتھ امن وامان کے تعلقات ہیں، علی الاعلان ایک دوسرے کو برا بھلا کہتی جاتی ہے اور ساتھ ہی ایک کے سفیر دوسرے کے ملک میں موجود بھی ہیں، اور تجارتی تعلقات بھی قائم ہیں، ان سب باتوں سے قانون بین الاقوام کا رہا سہا اثر بھی غائب ہوتا نظر آتا ہے[۱۲]۔

حقیقت میں، جیسا قانون بین الاقوام کے ایک بڑے عالم نے کہا ہے، یہ قانون صرف اسی وقت قائم رہ سکتا ہے جب مملکتوں کے درمیان توازن کی کیفیت ہو اور کسی ایک مملکت کو دوسری مملکت پر غیر معمولی تفوق حاصل نہ ہو[۱۳]۔ اس کے نزدیک بین الاقوامیت کا احساس اسی وقت ممکن ہے جب عمومیت کا راج ہو۔ اول تو بین الاقوامی معاشرے ہی میں عمومیت کا خیال پنہاں ہے؛ دوسرے مطلق العنانی ایک غیر ذمہ دار ادارہ ہے جس کے ساتھ بین الاقوامی ذمہ داری کا احساس باقی نہیں رہ سکتا۔ تیسرے جنگ کے خطرے کا انسداد ایک محض اخلاقی مطمح نظر ہے، اور یہ اس وقت تک پورا نہیں

---

[۱۲] ہٹلر کے برسر اقتدار ہو جانے کے بعد سے جرمنی کا طرز عمل یہ ہو گیا ہے کہ جہاں موقع دیکھا، بین الاقوامی کیفیت کی ہنسی اڑائی اور دو فرقی معاہدوں کے دفعات کا از خود خاتمہ کر دیا۔ حال ہی میں اس کا مظاہرہ اس کے جنوری ۱۹۳۷ء والے اعلان سے ہوا ہے جس کے بموجب عہدنامہ ویرسائی کے دفعات کے خلاف نہر کیل غیر اقوام کے جہازوں کے لئے بند کر دی گئی ہے۔

[۱۳] اوپن ہائم، جلد ۱، باب ۲، دفعہ ۴۔

ہو سکتا جب تک ہر قومی سے قومی مملکت پوری طرح سے اس کی قدر نہ کرتی ہو اور مختلف مملکتیں ایک ہی اخلاقی معیار پر نہ پہونچ جائیں۔ بظاہر دنیا پھر اسی قعر کی طرف واپس جا رہی ہے جس سے ایک امّی عرب (صلی اللہ علیہ وسلم) نے اسے ساڑھے تیرہ سو برس پہلے بچایا تھا اور معلوم ہوتا ہے کہ ابھی انسان کو حضرت علیؓ کا یہ سبق یاد کرنے میں دیر لگے گی کہ

الناس من جهة التمثال اکفاء،
ابوهم آدمٌ والامّ حوّاء،

تمام شد

فہرست اصطلاحات

جو اس جلد میں استعمال کی گئی ہیں

ا

آبادکاری	Colonization
آبدوز سرنگیں	Submarine mines
چنگی	Excise
آبنائی مفاہمہ	The Straits agreement
آتشی رسالہ	Fire Brigade
آزاد ریاست	Free States
آزاد شہر	Free city
آجر	Employer
آلڈرمین	Alderman
آمر	Dictator
آمری	Dictatorial
آیرستان	Ireland
ابواب	Rates centimes additionel
اتباع	Dependence
اتحاد	Union
اتحاد تجارتی	Trade Union

اثباتی	Positivist
اجازه	License
اجانب	Foreigners
اجتماعیت	Collectivism
احکام	Ordinances
احکام مجلس شاهی	Orders in council
اختلال	Disorder
اختیاری دفعه	Optional clase
اخلاق	Morality
اداره	Institutions
ارکان	Members
ارکان مرکز	Centrists
ارکان یسار	Leftists
ارکان یمین	Rightist
استحفاظی	Conservatives
استشاره	Plebiscite
اسیسر	Assessor
استناد	Certification
استوار	Rigid
استیصالی	Radical
استیضاح	Interpellation

Bishop	اسقف
See; Bishopric	اسقفیہ
Slav	اسلافی
Socialism	اشتراکیت
Communism	اشتمالیت
Honorary	اعزازی
Organs	اعضاء
Organs of Government	اعضاء حکومت
Declaration	اعلان
Declaration of the Rights of a man	اعلان حقوق انسانی
Declaration of London	اعلان لندن
Aristocracy	اعیانیت
Authority	اقتدار
Minority	اقلیت
Continental America	اقلیمی امریکہ
Unit	اکائی
Majority	اکثریت
Divine	الوہی
Home affairs	امور خارجہ
Foreign affairs	امور داخلہ
Lord mayor	امیر بلد

امتزاج	Welding
انگلستان جدید	New England
املاک	Property
انتظامی صوبہ	Adminstrative county
انتظامی عدالت	Administrative court
انتظامی قانون	Adminstrative Law
اندیانی	Red Indian
انجمن اقوام	League of Nations
انفساخ	Dissolution
اول امیر بحریہ	First Lord of the Admiralty
اول امیر خزانہ	First Lord of the Treasury
اول مامور امور عامہ	First Commissiner of Works
اہل تفویض	Mandatory
ائتلاف یورپ	Concert of Europe
ایلچی	Envoy
اینگلو ہندی	Anglo-Indian
ایوان	Chamber
ایوان بالائی	Upper House
ایوان تجارت	Chamber of ommerce
ایوان زیریں	Lower House
ایوان والیان ریاست	Chamber of Princes

ب

بالواسطہ	Indirect
باقیماندہ اختیارات	Residuary powers
بچوانستان	Bechuanaland
بچولیا	Mediator
بحری امرا	Sea Lords
بحری غنیمت	Prize
ہدایت	Initiative
بدرقہ	Convoy
بلاواسطہ	Direct
بربری	Barbarian
برطانوی ہند	British India
برطانوی ہندی حکومت	British Indian Government
بریطانی	Breton
بزرک	Caucus
بسوٹستان	Basutoland
بلادیات	Civics
بلدی برو	Municipal Borough
بلدی جماعت	Municipal Body
بلدیہ	Municipal Corporation
بلدی صوبہ	Fu (Japan)

بلدی مجلس آب	Metropolitan Water Board
بلدی مہتمم	City manager
بمباری	Bombardment
بولشوی	Bolshevist
بولشویت	Bolshevism
بہم رسانی	Commissariat
بے اسلحگی	Disarmament
بیچ بچاؤ	Mediation
بے عملی	Inaction
بے قاعدہ جنگ	Guerilla warfare
بے قلمدانی وزیر	Minister without Portfolio

پ

پارلیمنٹ	Parliament
پارلیمنٹی	Parlimentary
پارلیمنٹی معتمد	Parlimentary Secretary
پارہ	Paragraph
پجاری	Priest
پرامن ناکہ بندی	Pacific Blockade
پرانا عہدنامہ	Old Testament
پرگنہ	Canton (France), Town (America)
پرگنہ کا جلسہ	Town meeting

پروشیا	Prussia
پروشوی	Prussian
پولستان	Poland
پولستانی	Pole
پھیلنے والی گولیاں	Expanding bullets
پیام	Message
پیرش	Parish
پینٹھ	Market

ت

تاویل	Interpretation
تابع	Dependency
تبنیت	Adoption
تجویز اعظم	The Grand Design
تحدید اسلحہ	Limitation of Armaments
تحریری	Written
تحکیم	Arbitration
تدبری	Diplomatic
تسویہ	Settlement
تعامل	Cooperation
تعاون	Mutual help
تعزیری عدالت	Criminal court

تفریق اختیارات	Separation of Powers
توقف جنگ	Truce
تفوق	Paramountcy
تفویض	Mandate
تفویض الف	Mandate A
تفویض ب	Mandate B
تفویض ج	Mandate C
تماس	Contact
تنظیم	Oragonization
تنوع	Variety
توگستان	Togoland
تہدید	Sanction
تہدید قانونی	Legal sanction

ث

ثالثی	Arbitration

ج

جاسوس	Spy
جامعہ	University
جبل الطارق	Gibraltar
جرّاح	Surgeon
جزائر دوشیزہ	Virgin Islands

جزائر رودبار	Channel Island
جلسہ	Meeting
جماعت مقننہ	The Legislature
جمالیات	Aesthetics
جمعیت	Assembly
جمعیت قومی	National Assembly
جمعیت مقننہ	Legislative Assembly
جمعیت وفاقیہ	Federal Assembly
جمہوری	Republican
جنگجو	Combatant
جنگ سی سالہ	Thirty Year's War
جواب دہ	Responsible
جیوری	Jury

چ

چخ	Czech
چنگی	Excise
چوکی	Outpost
چھاؤنی	Cantonment
چیچوسلوفاکیہ	Czechosloakia

ح

حد اختیار، حد سماعت	Jurisdiction

Sanitation	حفظانِ صحت
Right	حق
Angury	حق اتلاف املاک
Right of Veto	حق استناع
Science	حکمیات
Scientific	حکمیاتی
Government	حکومت
Governmental	حکومتی
Ally	حلیف
Excluded areas	خارج شدہ رقبے
Foreign Department	خارجیہ
Treasurer	خازن
Civilwar	خانہ جنگی
Defence services	خدام مدافعت
Civil service	خدمت ملکی، خدمت کشوری
Special	خصوصی
Letters of credence	خطوط اعتبار
Will to cooperate	خواہش تعاون
Cooption	خود انتخاب
Tyrant	خودسر
Tyranny	خودسری

د

داخلیہ	Home Department
دارالعوام	House of Commons
دارالامرا	House of Lords Chamber of Peers
دارالنائبین	House of Representative
دارالوکلاء	Chamber of Deputies
دستاویزِ شرکت	Instrument of Accesion
دستور	Constitutions
دستور ساز	Constitution-maker; constituent
دستوری	Constitutional
دستور سازی	Constitution making
دوچے	Duce
دوفرقی	Bilateral
دُوَل	Powers
دولتِ عامّہ	Commonwealth
دیسی	Native
دیوانی عدالت	Civil court
دیہہ	Town; Township (America)
دیہی اتحاد	Village Union
دیہی ضلع	Rural District

اصطلاحات	فہرست
Rural Parish	دیہی پیرش
Ken (Japan)	دیہی صوبہ

ذ

Bye-election	ذیلی انتخاب
Sub-committee	ذیلی جماعت؛ ذیلی مجلس
Bye-Law	ذیلی قاعدہ
Cape of Good Hope	راس امید
Voter	رائے دہندہ
Public opinion	رائے عامہ
Reaction	ردّ عمل
Custom	رسم و رواج
Pendulum	رقاص
Member	رکن
Customary	رواجی
Toleration	رواداری
Report	روداد
Leader	رہبر
Leader of the House of Commons	رہبر دارالعوام
Leader of the opposition	رہبر مخالفت
Reichsfuehrer	رہنمائے سلطنت

ز

زنگی	Negro

س

سررشتۂ بہم رسانی	Commissariat Department
سرمملکت	Head of the state
سفارش	Recommendation
سفیر	Ambassador
سفید فاموں کا بار	White man's Burden
سلطنت	Empire
سلطنت عثمانیہ	Ottoman Empire
سنساری کانفرنس	World conference
سنوی	Chronological
سوراج	Self-government
سوراجی رقبے	Self governing areas
سوازیستان	Swaziland
سوویت	Soviet
سوئیزرستان	Switzerland
سینات	Senate
سیناتی	Senator

ش

شاہی مہربردار	Lord Privy seal

Crown colonies	شاہی نوآبادیاں
Corporation	شخصیہ
Department	شعبہ
Amateur	شوقین
Citizen	شہری
Urban districts	شہری اضلاع
City state	شہری مملکت

ص

Presidentship	صدارت
Presidential	صدارتی
President	صدر
President of The Republic	صدر جمہوریہ
Chairman of The peoples Commissars	صدر مامورین عوام
President of The Board of Trade	صدر مجلس تجارت
President of The Board Education	صدر مجلس تعلیم
Lord President of The Council	صدر مجلس شاہی
Accountant General	صدر محاسب
Solicitor General	صدر مشیر قانونی
Postmaster General	صدر ناظم ڈاک
Director of public Instruction	صدر ناظم تعلیمات
Praesidium	صدریہ

Attorney General	صدر وکیل سرکار
Advisory council	صلاح کار مجلس
Treaty	صلحنامہ
Industrial importance	صنعتی اہمیت
County; Province	صوبہ
County-borough	صوبہ جاتی برو
Prefect (France)	صوبہ دار
Prefect of the Seine	صوبہ دار صوبہ سین
Prefect of Police	صوبہ دار کوتوالی
General council of the Department	صوبہ کی مجلس عامہ
Provincial	صوبہ داری

ض

Seizure	ضبطی
Arrondissement; District	ضلع
District council	ضلعواری

ط

Classes	طبقات
Spoils system	طرز غنیمت
Summons	طلب نامہ
Aeroplane	طیارہ
Aeronautics	طیارہ رانی

ع

Judge	عادل
Magistrate	عامل
The Executive	عاملہ
Court	عدالت
Court of conflicts	عدالت تناقص
Court of cassation	عدالت تنسیخ
Prize court	عدالت غنیمت
Judicial committee	عدالتی مجلس
The Judiciary	عدلیہ
Oligarchy	عدیدیت
Petition of Rights	عرضداشت حقوق
Decade	عشرہ
Organ of Government	عضو حکومت
Organism	عضویہ
Territory Land (Germany)	علاقہ
Territorial	علاقتی
Abuse of the flag of Truce	علم توقف جنگ کا بیجا استعمال
Democratic	عمومی
Democracy	عمومیت

عمیل	Agent
عمیلانہ مناصب	Agency functions
عملیہ	Agency
عوض	Reprisal
عہد آفریں	Epoch-making
عہد نامہ	Treaty
عہد یگانگت	Era of Good Feeling

غ

غالیت	Extremism
غیر جنبہ دار	Neutral
غیر ذمہ دار	Irresponsible
غیر محارب	Non-combattant
غیر مکتوب	Unwritten
غیر ممنوعہ	Non-contraband

ف

فاشی	Fascist
فاشیت	Fascism
فرد حقوق	Bill of Rights
فردیہ	Unitary State
فریق	Party
فریق بندی	Party System

فریقین جنگ	Belligerent
فضائی	Air-
فضائیہ	Air force
فطرتیین	Naturalists
فنستان	Finland
فنی	Technical
فنون لطیفہ	Fine arts
فنیقی	Phoenician
فنیقیہ	Phoenicia

ق

قانون	Law
قانون اجانب	Jus gentium
قانون بندوبست	Act of settlement
قانون بین الاقوام	International Law
قانون جنگ و امن	De jure belli ac pacis
قانون سازی	Legislation
قانون فطرت	Law of Nature
قانون کا راج	Rule of Law
قائم مقام	Representative
قرارداد عدم اعتماد	Vote of want of confidence
[illegible]	Public debt

فہرست اصطلاحات

Division	قسمت
Divisional	قسمت داری
Absolute contraband	قطعی ممنوعات
Dominion	قلمرو
Consul	قنصل
National Assembly	قومی جمعیت
Imperial Germany	قیصری جرمنی

ک

Cabinet	کابینہ
Cabinet government	کابینی حکومت
Congress	کانگریس
Character	کردار
Primogeniture	کلانیت
Church (organization)	کلیسا
Ecclesiastical	کلیسائی
Commander	کمندار
Police commissioner	کوتوال
Open sea	کھلا سمندر
Canton	کینٹن
Civil	کشوری

گ

گاؤں سبھا	Village Council
گروہ	Party
گورنر جنرل مجلس عاملہ	Governor-General in council
گورنر جنرلی قوانین	Governor-General's acts

ل

لارڈ چانسلر	Lord Chancellor
لامرکزیت	Decentralization
لچکدار	Flexible
لسانی	Linguistic
لنکا	Ceylon

م

مادری ملک	Mother country
مالیات	Finance
مامور	Commissioner, Commisar
مامور اعلیٰ	High commissioner
مامورین عوام	People's commissioner
ماموریہ	Commission
ماموریۂ تفویض	Mandates commission
ماموریۂ ہدایت	Commission of Initiative
ماورائے کائی	Trans-Kei

Trans-Jordan	ماورائے یردون
Fisheries	ماہی گیری
Alternative	متبادل
Parallel	متوازی
Magyar (Hungarian)	مجار
Hungary	مجارستان
Abstract	مجرد
Council	مجلس
Council of The Union	مجلس اتحاد
Staenderat	مجلس اجزار
Naval committee	مجلس بحریہ
Board of Estimates and apportionment	مجلس تخمین و تقسیم
Reichstag	مجلس سلطنت
County council / Prefectural council	مجلس صوبہ
Nationalrat	مجلس قومی
Board of Revenue	مجلس مال
Board of Trustees	مجلس امنار
Legislative council	مجلس مقننہ
Council of State	مجلس مملکت
Administrative council	مجلس انتظامی

فہرست	اصطلاحات
مجلس وفاقی	Federal council
مجلس ہند	India council
محاصرہ	Seige
محاصل	Taxes
محافظان امن	Justices of the Peace
محالفہ	Alliance
محالفۂ مقدس	The Holy alliance
محفوظہ	Reserved
محفوظات	Reserves
محکمۂ وفاقیہ	Bundesgericht
محمیہ	Protectorate
مخاصمانہ کاروائیاں	Hostilities
مخلوط وزارت	Coalition ministry
مداخلت	Intervention
مدرسۂ تعلیم المعلمین	Normal schools
مراجعہ	Referendum
مرافعہ	Appeal
مرکب	Composite
مرکب عاملہ	Plural Executive
مرکز	Centre
مرکز گریز	Centrifugal

مرکزی	Central
مرکزیت	Centeralization
مزدور	Labourer
مستقر	Chief town
مستقل	Permanent
مسماری	Destruction
مسودہ	Draft Bill
مشروط ممنوعات	Conditional Contraband
مشیر	Adviser
مصالحہ	Conciliation
مصغرہ	Miniature
مطلق العنانی	Autocracy
مطلق العنان	Autocratic
معاشرہ	Society
معاندانہ	Unfriendly
معاہدۂ معاشری	Social contract
معتمد	Secretary
معتمد مملکت	Secretary of State
معتمدی	Secretariat
معطیات	Data
معیار رائے دہی	Suffrage

مغول	Mongol
مفاہمت	compromise
مفاہمہ	Agreement
مفوضہ	Transferred
مفوضہ علاقے	Mandated Territories
مقامی	Local
مقامی ادارات	Local authorities
مقامی سوراج	Local self-government
مقتدی	Followers
مقربیت	Nepotism
مقننہ	The Legislature
مکھیا	Headman
ملکی امیر	Civil Lord
ملوکیت	Monarchy
ممنوعات جنگی	Contraband
منتخبین	Selectmen
مملکت	State (Independent)
مملکتی کھیت	State farms
منشور	Charter
مواخذہ	Impeachment
موافقہ	Convention

موروثی	Hereditary
موری	Sewer
مہربان شاہان مطلق	Benevolent Despots
میربلد	Mayor

ن

ناطق	Final
ناظم	Director
نیابتی	Representative
نیم خارج از اختیار رقبے	Semi-excluded areas
ناکہ بندی	Blockade
نائب شاہ	Viceroy
نائب صدر	Vice-President
نائب صوبہ	Sub-prefect
نپولینی	Napoleonic
نشست	Sessions
نشیبستان	Netherlands
نظارت	Inspectorate
نمائشی عنصر	Dignified elements
نوآبادی	Colony
نوادرخانہ	Museum
نوزیلستان	New Zealand

موروثی	Hereditary
موری	Sewer
مہربان شاہان مطلق	Benevolent Despots
میر بلد	Mayor

ن

ناطق	Final
ناظم	Director
نیابتی	Representative
نیم خارج از اختیار رقبے	Semi-excluded areas
ناکہ بندی	Blockade
نائب شاہ	Viceroy
نائب صدر	Vice-President
نائب صوبہ	Sub-prefect
نپولینی	Napoleonic
نشست	Sessions
نشیبستان	Netherlands
نظارت	Inspectorate
نمائشی عنصر	Dignified elements
نوآبادی	Colony
نوادر خانہ	Museum
نوزیستان	New Zealand

نیابت تناسبہ	Proportional representation
واحد قابل انتقال رائے	Single transferable vote
والی	Governor
وجہ وجود	Raison d'être
وحدت	Unity
ورائے ملکیت	Extra-territoriality
وزارت	Ministry
وزرا	Ministers
وزرائے بلا قلمدان	Ministers without Portfolio
وزیر	Minister
وزیر تطابق دفاع	Minister for co-ordination of defence
وزیر تفویض	Minister of Delegation
وزیر حفظان صحت	Minister of Health
وزیر رسل و رسائل	Minister of communications
وزیر زراعت	Minister of Agriculture
وزیر مزدوری	Minister of Labour
وزیر وظائف	Minister of Pensions
وزیر ہند	Secretary of state for India
وسطانی	Middle
وظائف	Pensions

Federal	ئی
Federal court	ئی عدالت
Federative	یتی
Federation }	
Federal states }	یسہ
Delegation	
Delegate	
Advocate General	سرکار
Minister Plenipotentiary	مختار
Chargé d' affaires	صائح
Holland	ستان
Dutch	ے ولندیزی
Volkraad	ومی (ولندیزی ہند)
Versailles	ئی

ه

Indian State Forces	ائی ریاستی افواج
Airship	جہاز
Air force	
Gubernatorium ی	اکمیہ
Single member constituency	لقہ
Europeanise	ا

مؤلف کی سیاسیات و تاریخ پر کتابیں اور رسالے

سلسلہ مطالعات فلسفۂ سیاسیات اسلامی

-ine Great oriental Political Philosphers (۱)
-Mawerdi and the Qabus-nameh (۲)
-e Political though of Nizamu'l-mulk Tusi. (۳)
-Ghazzali on The theory and practice of Politics (۴)
-ahmud Gawan's Political Thought and Adminstration (۵)
-he origin of Islamic Polity. (۶)

---

(۱) مختصر تاریخ دکن ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ قیمت مجلد عہ ر، غیر مجلد
(۲) تاریخ ہند کی بارہ تاریخی کہانیاں ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ زیر ترتیب
(۳) تاریخ ہند کی بیس تاریخی کہانیاں ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ ۔۔ زیر ترتیب

تراجم

(۱) از فرانسیسی بہ انگریزی

-cursions of the Muslims into France, Savoy and Switzerland

(۲) از انگریزی بہ اردو: اڈولف ہولم: تاریخ یونان قدیم - چار ضخیم جلدوں
مطبوعہ دارالطبع جامعہ عثمانیہ

[illegible] سیاسات، جلد اول۔ رعایتی قیمت ۸ر